

# Nasjonale parlamenterers kontroll med europapolitikken

Kandidatnummer: 207

Veileder: Ola Mestad

Semester: Høst 2007

Antall ord: 39 995

Dato: 15. januar 2008



# Innholdsfortegnelse

INNHALDSFORTEGNELSE .....	II
1 INNLEDNING .....	1
1.1 EU og demokratisk kontroll gjennom parlamentene .....	1
1.2 Bakgrunn og problemstilling .....	5
1.3 Veien videre .....	7
2 DE NASJONALE PARLAMENTENE I TRAKTATVERKET .....	9
2.1 Før Maastricht .....	9
2.2 Maastricht (1992) .....	11
2.3 Amsterdam (1997) .....	11
2.4 Forfatningstraktaten (2004) og Lisboa (2007) .....	12
3 HOVEDTREKK I DE NASJONALE ORDNINGENE .....	17
3.1 Oversikt og metode .....	17
3.2 Danmark .....	18
3.3 Sverige .....	22
3.4 Finland .....	24
3.5 Frankrike .....	26
3.6 Storbritannia .....	29
3.7 Tyskland .....	32
3.8 Østerrike .....	33
3.9 Norge .....	35
4 PARLAMENTARISKE ORGANERS INVOLVERING .....	39
4.1 Innledning .....	39
4.2 Faste prosedyrer for involvering .....	39
4.2.1 Detaljspørsmål i fagkomiteene .....	39
4.2.2 Subsidiaritetskontroll .....	40
4.2.3 Særlig om reformen i Sverige .....	41
4.3 Stortingets fagkomiteer .....	44
5 INFORMASJON OG INNSYN .....	46
5.1 Innledning .....	46
5.2 Regjeringens informasjonsplikter .....	47
5.2.1 Fagkomiteene .....	47
5.2.2 Europautvalget .....	52
5.2.3 Plenum .....	55
5.3 Åpenheten omkring europapolitikken .....	59

	5.3.1	Europautvalgets møter .....	59
	5.3.2	Stenografiske referater .....	61
5.4		Andre informasjonskilder .....	63
	5.4.1	Parlamentariske kontorer i Brussel .....	63
	5.4.2	Kommisjonen som premissleverandør .....	65
	5.4.3	Kort om «gjennomsiktigheten» i Rådet .....	66
6		STYRING .....	69
	6.1	Innledning .....	69
	6.2	Nasjonale normer .....	69
	6.2.1	Bindende instruksjer .....	69
	6.2.2	Resolusjoner .....	71
	6.2.3	Hvilken grad av styring foregår gjennom Stortingets Europautvalg? .....	74
	6.3	De tyske delstatenes rolle i europapolitikken .....	76
	6.4	Er en sterk rolle for de nasjonale parlamentene uforenlig med traktatretten? .....	78
	6.4.1	Regelen <i>do ut des</i> .....	78
	6.4.2	Lojalitetsprinsippet og EF-traktaten artikkel 203 .....	79
7		KONSULTASJON .....	81
	7.1	Innledning .....	81
	7.2	Kompetanse og kapasitet .....	81
	7.3	Konsultasjonen i praksis .....	83
	7.3.1	EU-nämnden .....	83
	7.3.2	Europautvalget på Stortinget .....	84
8		ETTERFØLGENDE KONTROLL .....	86
	8.1	Innledning .....	86
	8.2	Gransking .....	87
	8.3	Regjeringens plikt til å avlegge regnskap overfor europautvalget .....	90
	8.3.1	Skriftlige rapporter .....	90
	8.3.2	Muntlige rapporter .....	90
	8.3.3	Kort om Europaudvalgets kontrollberetninger .....	91
	8.4	Særlig om Stortingets Europautvalg .....	91
	8.5	Spørreinstituttet .....	93
	8.5.1	Innledning .....	93
	8.5.2	Interpellasjonen .....	93
	8.5.3	Alminnelige skriftlige og muntlige spørsmål .....	95
9		AVSLUTNING .....	99
		KILDELISTE .....	103

# 1 Innledning

## 1.1 EU og demokratisk kontroll gjennom parlamentene

Europeisk integrasjon har medført at massiv lovgivningskompestanse er flyttet fra nasjonalstatene til EUs overnasjonale organer. For de nasjonale parlamentene utgjør denne utviklingen en trussel.<sup>1</sup>

EUs lovgivningsmyndighet *begrenses* gjennom prinsippet om tildelt kompetanse.<sup>2</sup> I henhold til EF-traktaten artikkel 5 første ledd skal Fellesskapet handle innenfor rammen av den myndigheten og de målene som er gitt det gjennom traktaten. Når fellesskapslovgiver utsteder nye rettsakter, må kompetansen hertil utledes fra en spesifikk traktatbestemmelse. Selv om kompetansen i prinsippet er positivt avgrenset, har to forhold bidratt til at den nærmere grensen er vanskelig å trekke. For det første er mange av hjemlene vagt og generelt utformet.<sup>3</sup> For det andre har EF-domstolen – som har som en av sine oppgaver å prøve lovligheten av Kommisjonens, Europaparlamentets og Rådets rettsakter – inntatt en holdning til tekstgrunnlaget som ofte beskrives som aktivistisk, selvstendig og integrasjonsfremmende.<sup>4</sup>

Rådet har også etter EF-traktaten artikkel 308 en generell adgang til ved enstemmighet å utstede nye rettsakter der det ellers ikke finnes klar hjemmel for det, dersom det synes nødvendig for «at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer». I teorien må den oppfattes som en snever unntaksadgang, men utfordringen er at Fellesskapets mål slik de er definert i EF-traktaten artikkel 3 er svært vidtfavnende,

---

<sup>1</sup> Litteraturen om dette er omfattende. For en innføring, se Eivind Smith (red.), *National Parliaments as Cornerstones of European integration*, 1996 som fremdeles er aktuell. En meget detaljert fremstilling er Andreas Maurer og Wolfgang Wessels (red.), *National Parliaments on their way to Europe: Losers or Latecomers?*, 2001. I tillegg finnes en betydelig landspesifikk litteratur.

<sup>2</sup> På engelsk blant annet omtalt som «the principle of conferral».

<sup>3</sup> Det beste eksemplet på det er EF-traktaten artikkel 95, som gir Rådet hjemmel til med kvalifisert flertall å vedta alle harmoniseringsdirektiver som er nødvendige for «det indre markedes oprettelse og funktion». Joseph Weiler har spissformulert rekkevidden av bestemmelsen ved tørt å påpeke at siden spørsmålet om verneplikt påvirker arbeidsmarkedet, må vel Fellesskapet med hjemmel i artikkel 95 godt kunne harmonisere militærtjenesten i medlemsstatene for å unngå en vridning av konkurransen på dette området, jf. J. H. H. Weiler i «The Division of Competences in the European Union», European Parliament Working Paper Political Series W-26, 1997.

<sup>4</sup> Dette har ledet til en teoretisk diskusjon om hvem som i siste instans har kompetanse til å bestemme hvor mye kompetanse som er overført (i tysk rett formulert som spørsmålet om *Kompetenz-Kompetenz*). Er det nasjonalstatene, som faktisk har inngått de konstituerende traktatene, eller fellesskapsorganene, herunder EF-domstolen? Dette er bare ett av flere paradokser i EU-retten som en har lært seg å leve med.

hvilket har medført at artikkel 308 har fått et langt bredere nedslagsfelt enn opprinnelig antatt.<sup>5</sup>

Avhengig av hvordan den forholder seg til medlemsstatenes lovgivningsmyndighet, inndeles Fellesskapets kompetanse i underkategoriene eksklusiv og konkurrerende<sup>6</sup> kompetanse. Ethvert føderalt system er basert på en fordeling av lovgivningsmyndighet mellom føderasjonen og medlemmene. EU bygger også på denne sonningen. På områder hvor Fellesskapet har eksklusiv kompetanse, har medlemsstatene ikke under noen omstendighet adgang til å regulere. Langt vanligere er det imidlertid at kompetansen er konkurrerende, noe som innebærer at medlemsstatene beholder lovgivningsmyndighet, men mister den ettersom Fellesskapet velger å benytte kompetansen.<sup>7</sup>

En innskrenkning av fellesskapslovgivers lovgivningsmyndighet gjør subsidiaritetsprinsippet.<sup>8</sup> EF-traktaten artikkel 5 annet ledd sier at på områder der Fellesskapet ikke har eksklusiv kompetanse, skal det bare treffe tiltak *om og så langt* målene ikke kan nås i tilstrekkelig grad av medlemsstatene, dvs. at det på disse områdene gjelder en presumsjon for medlemsstatskompetanse. *Politisk* kommer prinsippet til uttrykk ved at Kommisjonen sjelden legger frem nye lovforslag uten en grundig redegjørelse av hvorfor dette krever felles overnasjonale regler. Imidlertid er det uklart i hvilken grad det også fungerer som en *rettslig* skranke for Fellesskapets adgang til å regulere. Det er tvilsomt hvorvidt EF-domstolen vil gripe inn i tilfeller der prinsippet potensielt er krenket.

Noe av kjernen i den demokratiske prosessen *internt* i medlemslandene er at regjeringen, iallfall formelt, står ansvarlig overfor parlamentet. Parlamentet består av de direkte valgte representantene, bemyndiget av borgerne til å handle og beslutte på befolkningens vegne innenfor grunnlovens rammer. Fra et demokratisk perspektiv er parlamentet således den sentrale politiske institusjonen i landet. Når politikk krever lovgivning, må nasjonalforsamlingen involveres. Her fungerer parlamentet også som et offentlig forum for meningsbryting og opinionsdannelse.

I en europeisk kontekst settes disse demokratiske prinsippene på prøve. Når kompetanse flyttes fra nasjonale parlamenter til overnasjonale organer, medfører det samtidig en transformasjon fra innen- til utenrikspolitikk. Utenrikspolitikken er et område som tradisjonelt har hørt under regjeringen. Å representere staten utad er en utpreget «utøvende» oppgave, lite egnet for de tungroddede nasjonalforsamlingene. I utenrikspolitikken står diplomati og diskresjon i høysetet. Det sier seg selv at slike

---

<sup>5</sup> For en grundig oversikt over bruken av artikkel 308, se Dag Svarstad, «*Paa et sagligt begrænset Omraade*», IUSEF-serien nr. 46, 2004.

<sup>6</sup> Også omtalt som «delt» eller «parallell» kompetanse.

<sup>7</sup> På engelsk: the «pre-emption» principle.

<sup>8</sup> Eller nærhetsprinsippet.

spørsmål vanskelig kan håndteres på den parlamentariske «markeds plass». Tocqueville påpekte dette:

«Foreign politics demand scarcely any of those qualities which are peculiar to a democracy; they require, on the contrary, the perfect use of almost all those in which it is deficient.»<sup>9</sup>

Dermed er ikke sagt at utenrikspolitikken er et område som er unndratt enhver form for parlamentarisk kontroll. Regjeringen og de enkelte statsrådene står ansvarlige overfor parlamentsflertallet for alle sine handlinger. Men slik ansvarliggjøring skjer i ettertid. Noen mulighet til å øve innflytelse i forkant foreligger ikke.<sup>10</sup>

EUs sentrale lovgivningsorgan er Rådet<sup>11</sup> hvor medlemsstatenes ministre møter. Forhandlingene der har tradisjonelt foregått i fortrolighet mellom et lite antall deltagere etter mønster av klassisk utenrikspolitikk.<sup>12</sup> Argumentet har vært at dette er nødvendig av effektivitetshensyn. Ingen land liker å komme med offentlige innrømmelser. For de nasjonale parlamentene byr det dog på problemer. Hemmelighold gjør parlamentarisk innsyn vanskelig. Der Rådet tøyer grensene for den tildelte kompetanse etter artikkel 308, er det spesielt betenkelig om den demokratiske kontroll er skadelidende.

Ettersom den europeiske integrasjonen blir stadig tettere og samarbeidet griper inn på tradisjonelle innenrikspolitiske områder, tilsier demokratihensyn at parlamentene bør bringes inn i prosessen. Det er særlig dette janusansiktet ved EU, at det på samme tid *både* er innen- og utenrikspolitikk, som er en utfordring for nasjonalforsamlingene.

I dette vakuum har europautvalgene gjort sitt inntog.<sup>13</sup> Gjennom å involvere et lite antall parlamentsmedlemmer i fortrolig samråd med regjeringen, ivaretas hensynet til diskresjon. Samtidig inkluderes parlamentet i beslutningsprosessen slik at ikke balansen mellom utøvende og lovgivende makt forrykkes ytterligere. I dag har alle medlemsstatenes nasjonalforsamlinger slike europautvalg som i varierende grad

---

<sup>9</sup> Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, vol. 1, [1835] s. 234.

<sup>10</sup> I de skandinaviske landene har det likevel vært tradisjon for å ha et parlamentarisk forum for fortrolige drøftelser mellom regjering og parlament *forut* for sentrale utenrikspolitiske avgjørelser, jf. regeringsformen 10 kap. 6 § andra stycket (*Utrikesnämnden*), den danske grunnloven § 19 stk. 3 (*Det Udenrigspolitiske Nævn*) og Stortingets forretningsorden (Fo.) § 13 (den utvidede utenrikskomite). Dette er en demokratisering av utenrikspolitikken som skiller seg fra tradisjonen ellers i Europa. For en komparativ oversikt over ordningen i et knippe europeiske land samt USA, se Antonio Cassese, *Parliamentary control over foreign policy: Legal essays*, 1980.

<sup>11</sup> Eller Ministerrådet. Her vil det omtales bare som «Rådet». Formelt dreier det seg om *ett* organ, men hvilke ministre som møter avhenger av saksområde. Rådet må for øvrig ikke forveksles med Det europeiske råd, EUs politiske toppforum, som består av medlemsstatenes stats- eller regjeringssjefer og har i oppgave å fastsette de overordnede politiske retningslinjene for Unionens fremdrift, jf. Unionstraktaten artikkel 5.

<sup>12</sup> I tråd med målsetningen om mer «gjennomsiktighet» i EU gjelder nå en hovedregel om at rådsmøtene er offentlige når lovforslag debatteres, jf. kapittel 5.4.3.

<sup>13</sup> Europautvalg er bevisst valgt som det teoretiske begrepet for å illustrere at det har en annen funksjon – og, i noen land, en annen status – enn *fagkomiteene*. De sistnevnte vil også omtales som «fagutvalg», avhengig av hva som er vanlig i vedkommende land.

kontrollerer regjeringens representanter i EU. For Norges og Stortingets del følger av Fo. § 13 a at regjeringen skal ha «konsultasjoner» med Europautvalget om saker som gjelder EØS-avtalen samt tilgrensende avtaler med EU. Det er likevel (minst) to forhold som har gjort at europautvalgene, og dermed også parlamentet, har havnet på sidelinjen i den europeiske integrasjonsprosessen. For det første er mye av fellesskapsretten av innfløkt karakter. Siden europautvalgene mangler den spesialkompetansen som fagkomiteene besitter, vil de ofte komme til kort stilt overfor regjeringen og dens massive utredningsapparat. Det blir vanskelig for parlamentarikerne å komme med fornuftige innspill. For det andre kan en i et flertallsregime<sup>14</sup> risikere at en minister som forhandler i tråd med et parlamentarisk mandat simpelthen nedstemmes, noe det i så fall er vanskelig å holde ham ansvarlig for. Dette medfører en ytterligere marginalisering.

Samlet har det ovennevnte ført til at mange forfattere har diagnostisert et «demokratisk underskudd» i EU.<sup>15</sup> Borgerne blir fremmedgjorte i forhold til beslutningene som fattes i Brüssel, og som får direkte konsekvenser for dem.

De nasjonale representantene til Europaparlamentet velges direkte av innbyggerne i medlemslandene.<sup>16</sup> Men Europaparlamentet kan ikke «fylle opp» demokratiunderskuddet på egen hånd. Selv etter Maastricht-traktaten (1992) og *medbestemmelsesprosedyren*, jf. EF-traktaten artikkel 251, gjenstår en rekke formelle beføyelser før det kan sies å utøve effektiv parlamentarisk kontroll med beslutningene. Tilstrekkelig er her å peke på at Europaparlamentet, i motsetning til de nasjonale parlamentene, ikke har adgang til å trekke Rådets medlemmer til ansvar for deres handlinger.<sup>17</sup> Innenfor EUs andre og tredje søyle har Europaparlamentet ingen medbestemmelsesrett.<sup>18</sup> Et mer grunnleggende problem er avstanden til borgerne, ikke bare fysisk, men også abstrakt. Det gir seg blant annet utslag i lav deltagelse i europavalg, fravær av et offentlig forum for debatt og

---

<sup>14</sup> Når Rådet opptrer som lovgiver, er kvalifisert flertall etter hvert blitt den alminnelige vedtaksformen, hvor de store landene har større stemmevekt enn de mindre, men hvor de mindre har større stemmevekt enn hva folketallet skulle tilsi.

<sup>15</sup> Litteraturen om dette har blitt kalt *DemDefLit* («democracy deficit» literature), jf. J. H. H. Weiler, «European democracy and its critics: polity and system» i Weiler, *The Constitution of Europe. 'Do the new clothes have an emperor?' and other essays on European integration*, 1999 s. 264-285 (268).

<sup>16</sup> Direktevalg til Europaparlamentet ble innført i 1979. Tidligere utgikk medlemmene av Europaparlamentet fra de nasjonale parlamentene.

<sup>17</sup> Rådet *som sådan* står ikke til ansvar overfor noen annen institusjon, men de enkelte medlemmene er ansvarlige overfor sine respektive parlamenter og borgere.

<sup>18</sup> Maastricht-traktaten introduserte de tre søylene i EU: 1) Det europeiske fellesskapet, 2) felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og 3) politi- og strafferettslig samarbeid. Mens samarbeidet i den første søylen har overnasjonale trekk, har samarbeidet under de to andre blitt beskrevet som tradisjonelt mellomstatlig. Etter Maastricht har flere områder under søyle tre blitt flyttet til søyle én i medhold av Unionstraktaten artikkel 42 («brobyggingsbestemmelsen»). Med den nye Lisboa-traktaten vil søylestrukturen oppheves. Samtlige saker under tredje søyle underkastes flertallsregime, mens utenriks- og sikkerhetspolitiske tiltak fremdeles vil være underlagt nasjonal vetorett.



meningsdannelse (mest på grunn av språkbarrierer og liten mediaoppmerksomhet) samt uklarhet om hvem Europaparlamentet «representerer» så lenge det ikke finnes noe europeisk *demos*, med felles språk, kultur og identitet.

## 1.2 Bakgrunn og problemstilling

Det Europeiske Konvent (Konventet) som utarbeidet utkastet til en traktat om en forfatning for Europa, analyserte også de nasjonale parlamentenes rolle i EU.<sup>19</sup> Konventet kom til at *kontroll med regjeringens handlinger på europeisk nivå* var parlamentenes viktigste funksjon i Unionssamarbeidet. Det skulle gi en demokratisk forankring av prosessen. Dette er noe av bakgrunnen for denne studien. Formålet er dobbelt. For det første vil jeg grundig ta for meg hvordan den parlamentariske kontrollen med europapolitikken utøves i et utvalg representative parlamenter i EU for å finne fellestrekk og utfordringer som alle parlamenter i EU møter. For det andre vil jeg trekke på dette i drøftelsen av EFTA-landet Norges tilknytning til Europa og i hvilken grad Stortinget kontrollerer norsk europapolitikk. Det har blitt hevdet at norsk lovgivningsmyndighet er «suspendert» på de områdene EØS-avtalen dekker og at Stortinget har blitt en passiv mottager av EUs lover og regler.<sup>20</sup> I den norske samfunnsdebatten fremheves gjerne at demokratiunderskuddet er særlig uttalt for Norges del. Et aktivt storting som utnytter de mulighetene EØS-tilknytningen gir for å delta i utformingen av fellesskapsretten, vil kunne kompensere for dette underskuddet.

«Kontroll» er ikke entydig i denne relasjon. Generelt kan begrepet ha to betydninger, en vid og en snevrere. I den vide definisjonen forstås med kontroll «makt, herredømme», dvs. noe en *har*. I den snevrere betydningen menes «tilsyn, oppsyn, overvåkning», dvs. noe en *fører*. Når en i norsk statsrettslig sammenheng snakker om «parlamentarisk kontroll», henspilles vanligvis på den snevre forståelsen. Kontroll blir da *en etterfølgende prosess*, en gransking og vurdering av ting som har skjedd, med mulighet for å holde beslutningstagerne ansvarlige i ettertid.<sup>21</sup> Ellers på kontinentet brukes «parlamentarisk kontroll» vel så ofte i den vide forståelsen, som er den som vil legges til grunn her.

En kan sondre mellom tre måter som parlamentet utøver «kontroll» på, avhengig av når det agerer i forhold til regjeringens beslutninger. Det kraftigste virkemidlet er der hvor parlamentet bestemmer over regjeringens handlinger *i forkant*. Dette vil kalles *styring*. Det kan skje formelt – ved lov, instruks mv. – eller uformelt, gjennom politiske

---

<sup>19</sup> Se kapittel 2.4 for mer om dette.

<sup>20</sup> Jf. Trond Nordby og Frode Veggeland, «Lovgivningsmyndighetens suspensjon. Stortingets rolle under EØS-avtalen» i Tidsskrift for Samfunnsforskning 1999 s. 87-109.

<sup>21</sup> For en grundig drøftelse av kontrollbegrepet, se Fredrik Sejersted, *Kontroll og konstitusjon*, 2002 s. 87-94.

tilkjennegivelser. Nasjonalt er *bevilgningsmyndigheten* et sentralt styringsverktøy for parlamentene,<sup>22</sup> som gir en betydelig gjennomslagskraft overfor regjeringen.<sup>23</sup> EU er imidlertid et normskapende system. Fellesskapet har lite penger.<sup>24</sup> I europapolitikken mangler parlamentene således sitt viktigste maktmiddel og har derfor vanskeligere for å gjøre sin stemme hørt.

For det andre kan kontakten mellom regjering og parlament skje *løpende*, mens beslutningsprosessen er i gang, men før noe endelig vedtak er truffet. Dette vil kalles *konsultasjon*. Det finnes formelle konsultasjonsordinger. Den norske løsningen i utenriks- og europapolitikken er et eksempel på det. I tillegg må det antas at det skjer en stor grad av uformell løpende konsultasjon mellom regjering og opposisjon i saker hvor regjeringen ønsker å sikre bredest mulig parlamentarisk grunnlag for sine beslutninger.

Endelig kan parlamentet granske regjeringens handlinger *i etterkant* av beslutningene. Dette vil kalles *etterfølgende kontroll*. En slik gransking kan munne ut i ansvarliggjøring, rettslig eller (mer praktisk) politisk.

Selv om disse tre måtene å utøve kontroll på i prinsippet kan holdes fra hverandre, er det i praksis en betydelig grad av overlapping. Her er tilstrekkelig å vise til at siden statsråder er avhengige av parlamentsflertallets tillit, vil de som oftest velge løsninger de vet er i overensstemmelse med det rådende synet hos flertallet i nasjonalforsamlingen. Også her foregår en viss grad av (implisitt) styring i forkant, bare at den er vanskeligere å få øye på. Likevel vil jeg holde fast ved sontringen, som er et nyttig analytisk verktøy.

Det må antas at det er *opposisjonen* som har det største insitamentet til å kontrollere statsråder i EU. Regjeringspartiene i parlamentet vil som regel være mer interessert i å forsvare og støtte regjeringen enn å utsette den for offentlig kritikk. Noen kontrollregler vil uttrykkelig ligge til «parlamentet», dvs. parlamentsflertallet. Ved flertallsregjeringer kan det derfor bli en spenning mellom formalitet og realitet. Kontrollbeføyelsene vil ikke nødvendigvis utnyttes. Ofte ser en imidlertid at kontrollregler tilligger et kvalifisert parlamentarisk *mindretall*, hvilket anses som et viktig demokratisk prinsipp. Slike mindretallsrettigheter vil bli viet særlig oppmerksomhet.

Graden av parlamentarisk kontroll i europapolitikken kan måles mellom to ytterpunkter. Det ene ytterpunktet er den klassiske utenrikspolitiske modellen. Den karakteriseres av begrenset parlamentarisk innslag, mangel på innsyn og informasjon samt liten eller ingen mulighet for styring i forkant. Også adgangen til å stille beslutningstagerne til ansvar i ettertid vanskeliggjøres ved at informasjonstilgangen er

---

<sup>22</sup> På engelsk gjerne omtalt som «the power of the purse».

<sup>23</sup> Om Stortingets bevilgningsmyndighet og budsjettet som maktmiddel, se Johs. Andenæs og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 10. utgave, 2006 s. 283-289.

<sup>24</sup> EUs budsjett for 2008 lyder på rundt 900 milliarder kroner. Til sammenligning har utgiftssiden i det norske statsbudsjettet de siste årene ligget på i overkant av 750 milliarder.

mangelfull. Det andre ytterpunktet er den klassiske innenrikspolitiske modellen, hvor det ovennevnte gjelder, bare med motsatt fortegn: Hele parlamentet involveres i beslutningsprosessen, parlamentet er gjennomgående godt informert og har kunnskap om sakene som behandles, parlamentet kan instruere regjeringen i enkeltsaker og har generelt stor innflytelse. Jeg vil fortløpende kommentere hvor på denne skalaen europapolitikken bør plasseres.

### 1.3 Veien videre

Oppgaven består av tre hoveddeler. I kapittel 1-3 settes rammene omkring den videre drøftelsen. Kapittel 4-8 er en komparativ statsrettslig studie, mens det i kapittel 9 trekkes noen avsluttende linjer.

Kapittel 2 tar for seg de nasjonale parlamentenes involvering i europapolitikken i et historisk perspektiv, med fokus på hvordan deres posisjon i traktatene har utviklet seg. I forfatningstraktaten som ble forkastet i 2005, og i den nye Lisboa-traktaten som for tiden er ute til ratifikasjon i medlemslandene, har nasjonalforsamlingene for første gang i EUs historie blitt tildelt formelle beføyelser på europeisk nivå i lovgivningsprosessen.

I kapittel 3 blir det gitt en presentasjon av de ulike parlamentene som det vil fokuseres på. De utvalgte land er vurdert som representative både når det gjelder politisk system og tidspunkt for medlemskap i Unionen.

Kapittel 4 ser på hvilke parlamentariske *organer* som er involvert i arbeidet med europaspørsmål. Hvis samtlige organer involveres, tyder det på at den innenrikspolitiske modellen passer best. Det borger også for en mer effektiv kontroll om de spesialiserte komiteene rutinemessig behandler EU-saker.

En grunnleggende forutsetning for effektiv kontroll er *informasjon*. Det er temaet i kapittel 5. I europapolitikken blir regjeringens «informasjonsmonopol» særlig tydelig. I tillegg til å studere regjeringens informasjonsplikter overfor parlamentet, drøftes derfor også hvilke uavhengige informasjonskanaler som er tilgjengelige for nasjonalforsamlingene.

Kapittel 6 handler om *styring*. Hvilke muligheter foreligger for å endre et forhandlingsopplegg som regjeringen presenterer? I hvilken grad kan det legges direkte føringer på statsrådenes handlinger uten å komme i konflikt med utenriksprerogativet? Og hvordan stiller de nasjonale reglene seg i møte med overnasjonale normer og forutsetninger? Det er antakelig det området hvor praksis varierer mest mellom medlemsstatene, og svaret gjerne beror på det mer tradisjonelle styrkeforholdet mellom de øverste statsorganene i landet.

I kapittel 7 analyseres en alternativ modell, nemlig løpende *konsultasjon* i europapolitikken. Konsultasjon innebærer at regjeringen rådfører seg med opposisjonen før endelige beslutninger treffes. Et sentralt spørsmål er hvorvidt parlamentet evner å bli

et *reelt* rådgivende organ og ikke bare et forum hvor regjeringens handlinger på forhånd legitimeres av opposisjonen og vanskeliggjør en etterfølgende kontroll.

I kapittel 8 ser jeg på mulighetene for å trekke regjeringens representanter til ansvar *i ettertid* for deres agerende i Brüssel. En slik etterfølgende kontroll spenner fra den milde parlamentariske kritikk til mistillitsforslag og krav om en enkelt statsråds, eller hele regjeringens, avgang.

I kapittel 9 gir jeg noen oppsummerende linjer og trekker konklusjoner.

## 2 De nasjonale parlamentene i traktatverket

### 2.1 Før Maastricht

Parlamentenes involvering i europapolitikken har utviklet seg i takt med en fordypning av integrasjonen.

Frem til midten av 80-tallet gjaldt det som kan karakteriseres som en *ikke-involvering*.<sup>25</sup> Europapolitikk var utenrikspolitikk og hørte under regjeringen. Det var ikke noe nasjonalforsamlingene naturlig beskjeftiget seg med. Dette skulle endre seg etter hvitboken fra Kommisjonen sommeren 1985 om fullbyrdelsen av det indre marked («prosjekt 1992») og Enhetsakten<sup>26</sup> av 1986. Omfanget og rekkevidden av fellesskapsretten ble betydelig utvidet, til områder som tidligere hadde vært underlagt nasjonal regulering. Dette påkalte en reaksjon fra nasjonalforsamlingene.

Også internt *mellom* fellesskapsorganene så man en maktforskyvning. Mens Europaparlamentet bare hadde vært en rådgivende høringsinstans, fikk det nå for første gang en formell rolle i lovgivningsprosessen. Gjennom *samarbeidsprosedyren*, jf. EF-traktaten artikkel 252, ble kvalifisert flertall den alminnelige vedtaksformen i Rådet, noe som ytterligere innskrenket de nasjonale parlamentenes muligheter til å influere. Å delegere kontrollfunksjonen til Europaparlamentet ble ikke ansett som noen optimal løsning fra nasjonalforsamlingenes perspektiv.

Reaksjonene fra de nasjonale parlamentene kan utkrystalliseres i tre distinkte trekk:

- Større spesialisering
- Større aktivitet
- Forsøk på å integrere europaparlamentarikere i parlamentets arbeid

I løpet av 80-tallet ble permanente europautvalg opprettet i alle parlamentene. Ved å opprette utvalg som utelukkende beskjeftiget seg med europapolitikk, ønsket en å øke kompetansen om disse spørsmålene og gjøre kontrollen over regjeringen mer effektiv. Videre genererte «prosjekt 1992» en betydelig økning av antallet direktiver og forordninger, som det var opp til nasjonale institusjoner å håndheve og gjennomføre. Dette førte til en økt *vilje* i nasjonalforsamlingene til å granske dokumentene som skulle til behandling i Rådet. Når det gjelder det siste punktet ovenfor, er erfaringene mer blandet. Ideelt ligger det her en unik mulighet for nasjonale parlamentarikere til god informasjonstilgang og uformell påvirkning, men i praksis har forholdet ikke vært uten en viss friksjon.

---

<sup>25</sup> Sml. Philip Norton, «Conclusion: Addressing the Democratic Deficit» i Norton, *National Parliaments and the European Union*, 1996 s. 177-193 (177).

<sup>26</sup> På engelsk: The Single European Act.

I tillegg til å møtes gjennom COSAC,<sup>27</sup> har noen parlamenter inkludert europaparlamentarikere som fullverdige medlemmer av sine europautvalg. I Hellas var et uttalt mål med tiltaket å forbedre informasjonsflyten mellom parlamentet og Brussel, men paradoksalt nok førte det til en svekkelse av utvalgets kontrollfunksjon siden medlemmene av Europaparlamentet ikke stod i noen direkte konstitusjonell relasjon med regjeringen.<sup>28</sup> Bare i Belgia har deltagelsen fungert «tilfredsstillende»,<sup>29</sup> noe som ikke minst har å gjøre med at det belgiske parlamentet ligger i gåavstand fra Europaparlamentet.

På 90-tallet erkjente en, også på europeisk nivå, at de nasjonale parlamentene spilte en viktig rolle for Unionens demokratiske legitimitet. Striden har snarere stått om *hvordan* de nasjonale parlamentene best kan involveres. Generelt har det vært to syn. Det første er at det bør løses på *individuell* plan ved at kontrollrutinene bedres nasjonalt. Det andre forsvarer en *kollektiv* løsning der parlamentene får en formell rolle på det overnasjonale nivå. Det siste kan skje på to måter, enten ved å la representanter fra nasjonalforsamlingene utgjøre et «andre kammer» *innenfor* Europaparlamentet – et europeisk Senat<sup>30</sup> – eller ved å etablere et «tredje kammer» *utenfor* Europaparlamentet som ikke skal ha lovgivningskompetanse, men kanskje spille en rolle i saker under andre og tredje søyle.<sup>31</sup> De to synene er ikke gjensidig utelukkende, og i traktatene kan en se hvordan de begge kommer til uttrykk.

---

<sup>27</sup> *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires*. Dette er en fast halvårlig konferanse hvor medlemmer av europautvalgene og Europaparlamentet møtes for å utveksle synspunkter og komme med innspill til de andre EU-institusjonene.

<sup>28</sup> Dionyssis G. Dimitrakopoulos, «Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments» i *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 3, 2001 s. 405-422 (414).

<sup>29</sup> Karlheinz Neunreither, «The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation?» i *Journal of Legislative Studies*, Vol. 11, No. 3/4, 2005 s. 466-489 (484).

<sup>30</sup> Allerede på det første COSAC – i Paris den 16. og 17. november 1989 – lanserte presidenten i det franske Senatet, Alain Poher, et slikt forslag, hvilket foranlediget en livlig debatt blant deltagerne (<http://www.cosac.eu>). Forslaget må ses i sammenheng med at det franske parlamentet har en svak statsrettslig stilling i Frankrikes femte republikk. I EU kunne en således vinne det en hadde tapt nasjonalt.

<sup>31</sup> En slik idé ble frontet av Tony Blair i hans tale 6. oktober 2000 i Warszawa, jf. Andreas Maurer og Tina Bühler, «National Parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing a democratic and efficient Mechanism», Federal Trust for Education and Research Online Papers No. 06/2002 s. 24.

## 2.2 Maastricht (1992)

I Maastricht-traktaten ble det tatt inn to *erklæringer*<sup>32</sup> som omhandlet de nasjonale parlamentene.

Den første erklæringen relaterte seg til de nasjonale ordningene. Regjeringen ble oppfordret til å stille kommisjonsforslag til rådighet for parlamentene «i tide til orientering eller tidsnok til at kunne foretage en *eventuel* gjennomgang» (min utheving).<sup>33</sup> Den siste formuleringen er temmelig defensiv. Å legge til rette for noen omfattende parlamentarisk medvirkning gjør den iallfall ikke.

Den andre erklæringen så for seg at nasjonalforsamlingene kunne spille inn i beslutningsprosessen på europeisk nivå, gjennom nær kontakt med Europaparlamentet. De to skulle møtes etter behov som parlamentskonferanse.<sup>34</sup> De siste årene har dette samarbeidet fått økt betydning, med en mer fast struktur rundt møtene.

## 2.3 Amsterdam (1997)

Gjennombruddet for de nasjonale parlamentenes del kom med Amsterdam-traktaten. I «Protokol om de nationale parlamenters rolle i den Europeiske Union» (PNP) finnes bestemmelser både om informasjonsflyten, tidsrytmen i parlamentenes gransking så vel som institusjonaliseringen av et samarbeid på overnasjonalt nivå.

For det første skal parlamentene ha oversendt alle høringsdokumenter (grønn- og hvitbøker samt meddelelser) så snart de blir offentliggjort, jf. artikkel 1. Det fremgår imidlertid ikke hvem som er pliktsubjekt etter bestemmelsen, noe som rettes opp i Lisboa-traktaten. Når det gjelder lovforslag, sier artikkel 2:

«Kommissionens forslag til lovgivning ... skal foreligge i god tid, således at hver enkelt medlemsstats regering *kan* sikre, at dens eget nationale parlament modtager dem, *som det er hensigtsmæssigt*» (min utheving).

Regjeringene er altså ikke under noen traktatforpliktelse til å videreføre de relevante dokumentene. Begrunnelsen er sannsynligvis at en er varsom med å gripe inn i medlemsstatenes statsrettslige ordninger på det overnasjonale nivået. Protokollen er for øvrig taus om dokumenter som vedrører EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

I artikkel 3 slås fast at det skal gjelde en frist på seks uker fra Kommisjonen legger frem forslag til ny lovgivning overfor Rådet og Europaparlamentet, til det kan settes på Rådets dagsorden for vedtak. En slik tidsramme bør som hovedregel gi parlamentene

---

<sup>32</sup> I motsetning til protokoller har erklæringer ingen *rettslig* virkning. De trenger derfor ikke ratifiseres i tråd med nasjonale forfatningsregler. Men *politisk* var tekstene et gjennombrudd.

<sup>33</sup> Erklæring (nr. 13) om de nationale parlamenters rolle i Den Europæiske Union.

<sup>34</sup> Erklæring (nr. 14) om parlamentskonferansen.

tilstrekkelig tid til å sette seg inn i forslagene og formidle en oppfatning om dem til regjeringen. I praksis vil det gå atskillig lenger tid enn seks uker innen et lovforslag er endelig vedtatt. Seksukersfristen kan fravikes på grunn av en saks «hastende karakter», men i så fall skal det begrunnes i rettsakten.

I protokollen fikk også COSAC en viss rettslig anerkjennelse med diskresjonær adgang til å komme med innspill overfor EUs institusjoner, «især vedrørende anvendelsen av nærhedsprincippet, området frihed, sikkerhed og retfærdighed samt spørgsmål vedrørende grundlæggende rettigheder», jf. artikkel 6. Primært er COSAC et forum for uformelle samtaler. Konferansen er rådgivende av natur og fatter ikke vedtak. Deltagerne har intet mandat fra sine respektive parlamenter. Likevel var bestemmelsene prinsipielt viktige idet de ga parlamentene mulighet til å kommunisere direkte til fellesskapslovgiver. COSAC har i løpet av sin levetid kommet med flere viktige innspill som har satt i gang sentrale prosesser i EU-systemet.

## 2.4 Forfatningstraktaten (2004) og Lisboa (2007)

Foreløpig siste fase i traktatverkets omtale av de nasjonale parlamentene, begynte med Erklæring 23 i Nice-traktaten (2001) med tittelen «Erklæring om Unionens fremtid». Her ble det etterlyst en bred debatt om EUs fremtidige utvikling. De nasjonale parlamentenes rolle «i den europeiske arkitektur» ble trukket frem som ett av fire nøkkelspørsmål som en slik debatt burde omfatte.

Konventet som utarbeidet utkastet til forfatningstraktaten,<sup>35</sup> overbrakte sin innstilling til Det europeiske råd i juli 2003. Traktaten ble undertegnet 19. oktober 2004, men støtte deretter som kjent på problemer i ratifikasjonsomgangen. De negative folkeavstemningene i Frankrike og Nederland førte Fellesskapet ut i det som ble omtalt som en dyp krise, særlig fordi de mange utvidelsene hadde skapt behov for et smidigere og mer effektivt styringssystem. Det kunne bare skje gjennom en ny traktat. Etter en lang «refleksjonsperiode»<sup>36</sup> skjøt revisjonsarbeidet fart under det tyske formannskapet våren 2007. På regjeringskonferansen (IGC) samme høst ble den nye traktaten ført i pennen, og 13. desember ble den endelig undertegnet i Lisboa. I 2008 skal Lisboa-traktaten ut til ratifikasjon i medlemslandene.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Med mandat i Laeken-erklæringen fra Det europeiske råd i desember 2001.

<sup>36</sup> Jf. erklæringen fra Det europeiske råd i juni 2005.

<sup>37</sup> Et sentralt spørsmål i den anledning har vært om traktaten skal legges ut til folkeavstemning eller om ratifikasjon kan skje gjennom parlamentene. Bare Irland har en (grunnlovsmessig) *rettslig* forpliktelse til å avholde folkeavstemning, men statslederne i flere av de sentrale medlemslandene har vært under betydelig *politisk* press for å gjøre det samme. Det ser nå ut som Irland blir alene om å la borgerne avgjøre.



Selv om forfatningstraktaten nå formelt bare er av historisk interesse, er det interessant for oss å studere visse sider ved den. Særlig relevant – med referanse til oppgavens tema – er å studere hvordan Konventet løste utfordringen om bedre å forankre de overnasjonale beslutningene i de nasjonale parlamentene. Disse reglene er ført videre stort sett i uendret form i Lisboa-traktaten.

For dette formål opprettet Konventet en arbeidsgruppe med mandat å undersøke parlamentenes rolle i EU. Arbeidsgruppen konstaterte først at nasjonalforsamlingene har en sentral funksjon i EU ved å fungere som bindeledd mellom Unionen og borgerne. Å inkludere parlamentene vil dermed øke beslutningenes demokratiske legitimitet. Likevel var det ikke rom for at de kunne fungere som medlovgivere på overnasjonalt nivå. En slik ordning ville bare ytterligere komplisere lovgivningsprosedyrene og hemme beslutningseffektiviteten. I stedet «[bør] de nasjonale parlamenter ... udnytte alle deres muligheter for at påvirke Rådet gjennom deres regeringer».<sup>38</sup> Gruppen uttalte videre:

«... de nasjonale parlaments viktigste rolle i forbindelse med europeiske anliggender er effektiv kontroll med deres regjeringers handlinger på europeisk plan. Der var også i gruppen en erkendelse af, at de forskellige systemer for national parlamentarisk kontrol afspejler, at der er forskellige ordninger med hensyn til forbindelserne mellem regeringer og nationale parlamenter i overensstemmelse med forfatningsmæssige krav i de enkelte medlemsstater, og af, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at fastlægge regler på europeisk plan om, hvordan kontrollen skal tilrettelægges.»<sup>39</sup>

Det fremholdes altså at de forskjellige medlemsstatenes ordninger vil gjenspeile det generelle styrkeforholdet mellom lovgivende og utøvende makt i landet, og at det er lite hensiktsmessig å legge overnasjonale føringer på hvordan den parlamentariske kontrollen skal utøves. Dette er forståelig. Et ønske om å styrke de nasjonale parlamentene, nedfelt i konkrete regler, vil nødvendigvis møte friksjon i et land hvor parlamentet ikke har noen tradisjon for å gå sin regjering etter i sømmene. Arbeidsgruppens betraktninger kommer til uttrykk i fortalen til Lisboa-traktatens protokoll om de nasjonale parlamentene.<sup>40</sup> Der minnes det om «at den måte, hvorpå de nasjonale parlamenter udøver kontrol med deres regeringer i relation til Den Europæiske Unions aktiviteter, falder ind under den enkelte medlemsstats særlige forfatningsmæssige system og praksis».

Arbeidsgruppen nøyde seg derfor med å foreslå tiltak som ville *legge til rette* for en effektiv kontroll. Langt de fleste av disse er videreført i Lisboa-traktaten. Reglene har primært betydning for nasjonalforsamlingenes informasjonstilgang, og den nærmere drøftelsen utskytes dermed til kapittel 5.

---

<sup>38</sup> Endelig rapport fra Arbejdsgruppe IV om de nasjonale parlaments rolle s. 3 (<http://european-convention.eu.int>).

<sup>39</sup> *Ibid* s. 4.

<sup>40</sup> Protokoll (nr. 1) «Om de nasjonale parlaments rolle i Den Europæiske Union».

Arbeidsgruppen diskuterte også seksukersfristen som skal sikre parlamentene tilstrekkelig tid til gjennomgang og stillingtagen. Det ble uttrykt bekymring for mulighetene til å inngå «foreløpige avtaler» i Rådets arbeidsgrupper innenfor denne fristen, før nasjonalforsamlingen har rukket å formidle sitt standpunkt til regjeringen.

Her er verdt å peke på et trekk ved Rådets beslutningsprosedyre. På grunn av saksomfanget er det opplagt at det egentlige Rådet, dvs. på ministernivå, ikke kan avgjøre alt. Det finnes derfor en underskog av arbeidsgrupper og fagkomiteer som består av utsendte medarbeidere fra hovedstedene eller fagråder ved de enkelte medlemslandenes delegasjoner i Brussel. En spesielt sentral stilling har COREPER,<sup>41</sup> som er saksforberedende organ rett under Rådet og består av medlemsstatenes EU-ambassadører.<sup>42</sup> Langt de fleste av de reelle beslutningene fattes i disse komiteene, av tjenestemenn på et nokså lavt nivå i EUs hierarki. Formelt er tjenestemennene underlagt regjeringens instruksjonsmyndighet, men samtidig utsettes de for et krysspress idet de også skal forsøke å finne europeiske løsninger på aktuelle spørsmål.<sup>43</sup> Dette systemet er sanksjonert i Rådets forretningsorden<sup>44</sup> som gir anvisning på at dagsordenen for et rådsmøte skal inndeles i A- og B-punkter.<sup>45</sup> De første er slike der politisk enighet allerede foreligger og kun klubbingen gjenstår. B-punktene skal settes til debatt. I antall er A-punktene langt de fleste.

For nasjonalforsamlingene byr denne beslutningsstrukturen på utfordringer. I hovedsak gjelder det å utligne informasjonsovertaket, komme tidlig på banen og holde regjeringen ansvarlig for gjennomføringen av europapolitikken.

På bakgrunn av arbeidsgruppens initiativ fremgår det nå uttrykkelig av Lisboa-traktaten at det i løpet av *åtte*ukersperioden (den er utvidet) ikke kan «fastslås enighet» om et lovforslag.<sup>46</sup> Det ble påpekt at dette ikke skulle forsinke lovgivningsprosessen, og at det fremdeles skulle være anledning til en innledende utveksling av synspunkter i Rådets arbeidsgrupper.

Blant de viktigste nyvinningene i forfatningstraktaten for de nasjonale parlamentenes del, var at de ble gitt en formell rolle når det gjaldt overholdelsen av subsidiaritetsprinsippet, med adgang til å gi «gult kort» til Kommisjonen hvis de anså at prinsippet var krenket. Arbeidsgruppen med ansvar for subsidiaritetsprinsippet, mente

---

<sup>41</sup> *Comité des Représentants Permanents*.

<sup>42</sup> På grunn av saksmengden er COREPER nå delt i to, COREPER 1 og COREPER 2, der ambassadørenes stedfortredere møter i den ene komiteen.

<sup>43</sup> For mer om tjenestemannens rolle, se Thomas Larues prisbelønte doktoravhandling, *Agents in Brussels*, 2006.

<sup>44</sup> Jf. rådsvedtak 2006/683 av 15. september 2006, EU-Tidende 2006 L 285 s. 47.

<sup>45</sup> Se forretningsordenen artikkel 3 nr. 6.

<sup>46</sup> Protokoll (nr. 1) artikkel 4.

åpenbart at forslaget gikk langt i å involvere nasjonalforsamlingene i beslutningsprosessen.

«Man må understrege den nyskabende og dristige karakter af dette forslag, der for første gang i den europæiske konstruktions historie knytter de nationale parlamenter til den europæiske lovgivningsproces.»<sup>47</sup>

I dag fremstår det imidlertid ikke som særlig kontroversielt. Snarere er det påpekt at regelen faktisk er ganske restriktiv i sin karakter idet den *kun* åpner for (formelle) parlamentariske innspill der subsidiaritetsprinsippet påstås krenket, og ikke i alle andre tilfeller der parlamentene måtte ha innvendinger mot et foreslått regelverk.<sup>48</sup>

Reglene er videreført og utvidet i Lisboa-traktaten. Av fortalen til protokollen om subsidiaritetsprinsippet og proporsjonalitetsprinsippet<sup>49</sup> fremgår at formålet med den er dobbelt. Dels springer den ut fra et ønske om at beslutningene skal treffes så nært borgerne som mulig. Dels ønsket en å innføre et system med kontroll av de to prinsippene.

Kommisjonen pålegges i artikkel 2 å foreta omfattende konsultasjoner før den legger frem sine lovforslag, og konsultasjonene skal – når det er relevant – ta hensyn til de planlagte tiltaks *regionale* og *lokale* dimensjon. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 6 under en analyse av hvordan de tyske delstatene har reagert på den europeiske integrasjonsprosessen.

Kommisjonen skal videre begrunne hvorfor Unionens mål bedre kan nås gjennom felles regler, og begrunnelsen skal underbygges av kvalitative og, om mulig, kvantitative indikatorer, jf. artikkel 5.

Ethvert nasjonalt parlament kan, innen åtte uker etter at et lovforslag er fremsatt, sende en begrunnet uttalelse til fellesskapslovgiver hvis det mener forslaget er uforenlig med subsidiaritetsprinsippet. Kommisjonen er pålagt å *ta hensyn* til uttalelsen.<sup>50</sup>

Den sterkeste stillingen har nasjonalforsamlingene når et flertall av EUs 27 parlamenter anfører at lovforslaget krenker subsidiaritetsprinsippet. I så fall skal forslaget tas opp til fornyet overveielse.<sup>51</sup> Kommisjonen kan likevel beslutte å opprettholde forslaget. I så fall skal den underbygge sin oppfatning. Kommisjonens vurderinger, sammen med innvendingene fra parlamentene, sendes så til Europaparlamentet og Rådet som – innen avslutningen av førstegangsbehandlingen og i lys av de mottatte dokumenter – har det endelige ordet. Hvis 55% av Rådets medlemmer *eller* et alminnelig flertall av de avgitte

<sup>47</sup> Konklusjoner fra Arbejdsgruppe I vedrørende Nærhedsprinsippet s. 5.

<sup>48</sup> Jf. Petros Fassoulas og Alistair Dillon, rådgivere i det britiske Overhusets EU-komite, på Europabevegelsens seminar på Stortinget den 30. mai 2007 om nasjonale parlamenter og EU.

<sup>49</sup> Protokoll (nr. 2) «Om anvendelse af nærhedsprinsippet og proportionalitetsprinsippet».

<sup>50</sup> Protokoll (nr. 2) artikkel 7 nr. 1.

<sup>51</sup> Protokoll (nr. 2) artikkel 7 nr. 3.

stemmer i Europaparlamentet bestemmer at forslaget ikke er forenlig med subsidiaritetsprinsippet, skal det forkastes.

Denne mekanismen som tillater de nasjonale parlamentene – enten direkte eller gjennom regjeringens representanter i Rådet – å blokkere et kommisjonsforslag, gjør for første gang i Fellesskapets 50 år lange historie visse innskrenkninger i Kommisjonens uforbeholdne initiativrett.

Det gjenstår likevel å se hvordan ordningen vil fungere i praksis. En opplagt innvending er at det i dag ikke finnes noe egnet forum der nasjonalforsamlingene kan drøfte Kommisjonens lovforslag og koordinere et standpunkt. I stedet for å opprette nye institusjoner for dette formål, noe som har vært foreslått, synes det mer hensiktsmessig å ta utgangspunkt i eksisterende ordninger. Tanken om å reformere COSAC har allerede vært luftet.<sup>52</sup> Det bør kunne la seg gjøre at konferansen møtes på mer *ad hoc* basis, samt å endre sammensetningen slik at også representanter fra de spesialiserte komiteene deltar.

---

<sup>52</sup> Se det danske forslaget om å utvikle COSAC til *Parlamenternes Forum*, jf. Europaudvalget, «Forslag til styrkelse af de nationale parlaments rolle i europapolitikken og til en reform af COSAC til Parlamenternes Forum», arbeidsnotat til COSAC i København 16.-18. juli 2002.

## 3 Hovedtrekk i de nasjonale ordningene

### 3.1 Oversikt og metode

Her skal vi se på hvordan kontrollen med europapolitikken *i hovedsak* er organisert i de ulike parlamentene. Først er det imidlertid på sin plass å begrunne utvalget av parlamenter.

Det er naturlig å behandle de skandinaviske landene som står nær hverandre både historisk og når det gjelder politisk system.

Styreformene både i Frankrike og Finland har tradisjonelt blitt omtalt som halvpresidentielle, idet de er en blanding av rent presidentstyre og parlamentarisme. Mens presidenten velges direkte av folket og ikke kan røres av parlamentet, utgår regjeringen fra nasjonalforsamlingen og står ansvarlig overfor den. Utenrikspolitikken hører under presidenten. Det er interessant å studere hvorvidt parlamentets muligheter til styring og kontroll i europapolitikken svekkes i et slikt system.

I Storbritannia er doktrinen om parlamentets *uinnskrenkede* makt kjernen i den konstitusjonelle ordningen.<sup>53</sup> En hypotese kan derfor være at parlamentet øver en særlig sterk innflytelse her.

Endelig er både Tyskland og Østerrike forbundsstater hvor lovgivningskompetansen er delt mellom sentralmyndighetene og delstatene etter nærmere regler. For delstatene utgjør den europeiske integrasjonsprosessen en særlig trussel, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 6. En annen grunn til å inkludere Østerrike er at det gjerne trekkes frem som det landet hvor parlamentet øver den sterkeste kontrollen over regjeringen i europapolitikken.<sup>54</sup>

Temaet for oppgaven ligger innenfor emnet komparativ statsrett. Det påkaller noen metodebetraktninger.

Den parlamentariske kontrollen med europapolitikken er dels regulert av *rettsregler*; i grunnlov, lov og plenarvedtak. Dette reiser ingen spesielle spørsmål. I prinsippet dreier det seg om tolking i henhold til alminnelig rettskildelære, som riktignok vil kunne variere noe fra land til land. En annen ting er at det kan oppstå praktiske problemer hva gjelder

---

<sup>53</sup> I land med en skriftlig nedfelt konstitusjon er derimot et hovedpoeng at grunnlovens ord gjør *innskrenkninger* i parlamentets handlefrihet og endringsprosedyrene er gjerne trege. Dette garanterer for at et midlertidig, «utemmet» flertall ikke skal kunne gjøre hurtige og drastiske endringer.

<sup>54</sup> Selv om de nyeste medlemslandene ikke behandles spesifikt, er inntrykket at kontrollen i store trekk er organisert på samme måte der som i de landene jeg tar for meg. Særlig Litauen har et nokså avansert rettslig rammeverk og forsøkte å trekke på de beste erfaringene fra parlamenter i tidligere medlemsstater.

tilgangen på kilder. Jeg har primært søkt å oppdrive nasjonal statsrettslitteratur for å finne gjeldende rett.

Forholdet mellom parlament og regjering bestemmes imidlertid også i høy grad av *politiske* normer. Med det menes «parlamentariske spilleregler som ikke er av rettslig karakter, men som i praksis er så fast innarbeidet at de normalt vil bli ansett som forpliktende, og medføre parlamentarisk kritikk dersom de brytes».<sup>55</sup> Slike normer kan oppfattes som vel så bindende som rettsreglene. Et eksempel er *Europaudvalget* i Danmark. Formelt hviler ministrenes plikt til å innhente forhandlingsmandater i utvalget før viktige rådsmøter bare på en utvalgsberetning, dvs. ikke engang et plenarvedtak. Etter over 30 år med konsistent oppfølging taler mye likevel for at ordningen nå er så innarbeidet at den nærmest er for en konstitusjonell norm å regne. Her ser vi samspillet mellom juss og politikk. En politisk norm kan gi grunnlag for sedvanerettsdannelse. Disse normene er vanskeligere å få øye på fra utsiden enn rettsreglene og har vært en metodisk utfordring. I tillegg til å konsultere nasjonale offisielle dokumenter, møtereferater mv., har jeg støttet meg på statsrettslig og statsvitenskapelig litteratur, dvs. sekundærkilder.

I stedet for bare å presentere gjeldende rett, vil jeg gi en kronologisk fremstilling av hvordan regelverket har utviklet seg i medlemsstatene. En slik historisk tilnærming vil øke forståelsen av parlamentets rolle i dag. Det er også interessant å se hvorvidt dagens regler er resultat av politisk sedvane og praksis som til slutt ble ikledd lovs form, jf. foran om politiske og rettslige normer, eller om bakgrunnen for reguleringen er mer tilfeldig. For noen av landene, som har et politisk system nokså fjernt fra det norske, vil det også gis et mer generelt bilde av forholdet mellom de øverste statsorganene.

## 3.2 Danmark

Særlig på bakgrunn av den lange tradisjonen for mindretallsregjeringer,<sup>56</sup> har det i Danmark alltid vært fokus på at Folketinget må kunne kontrollere regjeringens EU-politikk. Denne kontrollen har helt siden Danmark ble medlem, vært utøvet av *Markedsudvalget*, eller Europaudvalget som det heter nå.<sup>57</sup> I dag består utvalget av 17 medlemmer samt 12 *stedfortrædere*, som har adgang til å delta på alle møter, men som ikke har stemmerett, jf. Folketingets forretningsorden (FF) § 7 stk. 4. Partiene på

---

<sup>55</sup> Dok. nr. 14 (2002-2003) «Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon» s. 40.

<sup>56</sup> I perioden 1945-1999 hadde Danmark 87% mindretallsregjeringer, jf. Hanne Marthe Narud og Henry Valen, *Demokrati og Ansvar*, 2007 s. 214. Det tilsvarende tallet for Sverige er 73%. Med unntak av Gerhardsen-perioden fra 1945-65, er tallet for Norge enda høyere. Etter 1971 har kun to av totalt 18 regjeringer hatt et flertall i Stortinget bak seg.

<sup>57</sup> Utvalget skiftet navn i 1994, etter at Maastricht-traktaten hadde trådt i kraft og det ble klart at nye EU handlet om langt mer enn bare «markedspolitikk».

Folketinget er forholdsmessig representert i utvalget. På grunn av en tradisjonelt sterk partidisiplin og fordi partiene normalt velger innflytelsesrike politikere til å sitte i Europaudvalget, kan en regne med at utvalgets syn vanligvis korresponderer med Folketingets. De enkelte representantenes holdninger til viktige spørsmål vil normalt også meisles ut i partigruppene før de kommer opp i Europaudvalget.<sup>58</sup> Utvalget blir et «mini-parlament». Alle medlemmene av Europaudvalget sitter for øvrig også i andre utvalg. Slik fremmes en effektiv informasjonsutveksling, samtidig som medlemmene kan trekke på sin fagkunnskap når EU-saker debatteres.

Tiltredelsesloven<sup>59</sup> § 6 stk. 2 foreskriver bare at regjeringen skal underrette «et af folketinget nedsat udvalg om forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark eller til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig». Bestemmelsen pålegger regjeringen en viss informasjonsplikt om forestående beslutninger; det legges ikke opp til noen etterfølgende konsultasjon med utvalget, og informasjonsplikten omfatter ikke samtlige rådsvedtak, men bare de som i analogi med grunnloven § 19 stk. 1 krever Folketingets medvirkning for å bli oppfylt (referanse til direktiver), eller som får umiddelbar anvendelse i Danmark (referanse til forordninger). Fra denne spinkle begynnelsen har regjeringens forpliktelser overfor Folketinget stadig utviklet seg. Pliktene har kommet til uttrykk gjennom en rekke utvalgsberetninger avgitt av Europaudvalget fra 1973 til 2006. Disse beretningenes rettslige status behandles under.

I dag oversender regjeringen alle KOM-forslag<sup>60</sup> og særlig viktige SEK-forslag<sup>61</sup> til Europaudvalgets sekretariat så snart de foreligger i dansk språkversjon. Her ligger de tilgjengelige for alle folketingsmedlemmene. Det ble anført at en slik tidlig fremsendelse var viktig for at «den offentlige debat kan foregå på et reelt grundlag og på et så tidlig tidspunkt, at de fremførte meninger kan øve indflydelse på beslutningerne».<sup>62</sup>

Regjeringen er også pålagt å utarbeide en rekke dokumenter *selv*. Det utarbeides «grundnotater» om så å si alle nye kommisjonsforslag. Disse skal blant annet inneholde en grundig beskrivelse av forslaget og en analyse av på hvilken måte gjeldende danske bestemmelser påvirkes. I tillegg er regjeringen pålagt å oversende «sammenotater» i

---

<sup>58</sup> Rasmus Prehn (som representerer sosialdemokratene i Europaudvalget), «Parliamentary control of government policy in the EU» i *The Parliamentarian*, Issue Two, 2007 s. 142-144 (143).

<sup>59</sup> Lov nr. 447 av 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber.

<sup>60</sup> Foruten konkrete forslag til direktiver/forordninger, kan disse dokumentene inneholde grønn- og hvitbøker, meddelelser, lovgivningsprogrammer og rapporter.

<sup>61</sup> ”SEK” står for *generalsekretariatet*. Dette er interne dokumenter i Kommisjonens generalsekretariat som er av relevans for beslutningsprosessen, f.eks. bilag til forslag til rettsakter, arbeidspapirer, rapporter etc. SEK-dokumenter kan inneholde den samme informasjonen som KOM-dokumentene, men utarbeides typisk på et tidligere stadium i Kommisjonens arbeid og skal altså ikke behandles av de andre EU-institusjonene.

<sup>62</sup> Beretning av 27. september 1996 s. 1.

forkant av rådsmøtene, hvor alle saker på Rådets dagsorden omhandles. Endelig skal regjeringen skriftlig rapportere tilbake til Folketinget kort tid *etter* rådsmøtene.

Regjeringen skal ikke bare informere, men også *rådføre* seg med Folketinget. Bakgrunnen var en episode som utspilte seg umiddelbart etter medlemskapet, da landbruksminister Ib Frederiksen aksepterte visse bestemmelser fattet av Rådet i vedtaksform om priser på dansk eksportbacon, som angivelig hadde store negative økonomiske konsekvenser for dansk landbruk.<sup>63</sup> Hendelsen utløste politisk krise og trussel om mistillit fra opposisjonen. Det endte med at Folketinget i plenum vedtok en resolusjon 2. februar 1973, hvor formuleringen om et parlamentarisk godkjent *forhandlingsmandat* ses for første gang. Videre fikk et underutvalg av Markedsudvalget i oppgave å utarbeide en prosedyre for mer effektiv parlamentarisk kontroll med *all* EU-lovgivning, uansett hvilken rettslig form den skulle ha. Forslaget til underutvalget ble bifalt og publisert i Markedsudvalgets første beretning av 29. mars 1973. Her heter det:

«Regjeringen rådfører sig med folketingets markedsudvalg i markedspolitiske spørgsmål af væsentlig betydning, således at såvel hensynet til folketingets indflytelse som til regeringens forhandlingsfrihed respekteres.»

Det beror på regjeringens skjønn hva som er markedspolitiske spørsmål av «væsentlig betydning».<sup>64</sup> Viktig er siste del av bestemmelsen. Folketinget, gjennom Markedsudvalget, skal ta del i utformingen av de danske posisjonene, men statsrådene må likevel innrømme et visst handlingsrom slik at de har mulighet til å nå frem til gunstige kompromisser med sine kolleger i Brüssel («det dobbelte hensyn»). Setningen ovenfor slår fast at regjeringen i visse nærmere definerte tilfeller muntlig skal orientere og rådføre seg med Markedsudvalget. Beretningen fortsetter:

«Forud for forhandlinger i EFs råd om vedtagelser af større rækkevidde forelægger regeringen mundtligt markedsudvalget et forhandlingsoplæg. Såfremt der ikke i udvalget konstateres et flertal imod forhandlingsoplægget, forhandler regeringen på dette grundlag.»

Det er dette som er vanlig å omtale som en *mandatgivning*. Mandatet beror ikke på et positivt vedtak, men på en negativ konstatering av at det ikke er flertall mot regjeringens forhandlingsopplegg. Igjen beror det på regjeringens skjønn hvilke saker som er av «større rækkevidde» slik at et forhandlingsopplegg må forelegges.<sup>65</sup> I dette ligger åpenbart en potensiell politisk fortolkningskonflikt som har kommet til overflaten flere ganger. For øvrig har sontringen mellom spørsmål av «væsentlig betydning» og avgjørelser av «større rækkevidde» blitt mindre viktig over tid. I dag forelegges så å si

<sup>63</sup> Kompromisset Frederiksen godtok er beregnet til å ha kostet danskene 400-500 millioner kroner, jf. Tapio Raunio, «Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation» i *Journal of Legislative Studies*, Vol. 11, No. 3/4, 2005 s. 319-342 (337, 341).

<sup>64</sup> Beretning av 14. juni 1974 s. 2.

<sup>65</sup> *Ibid.*



alle nye lovforslag med tanke på forhandlingsopplegg. En slik forhåndsinnhenting av forhandlingsmandater kan være en fordel også for regjeringen. Ved å få bekreftet at et folketingsflertall støtter opp om regjeringens standpunkt, kan statsråden unngå senere politiske ubehageligheter. Dernest kan det styrke forhandlingsposisjonen vis á vis andre nasjoner om statsråden kan vise til at et bredt parlamentarisk flertall står bak det synet regjeringen fremfører.

Et sentralt spørsmål er hvilken juridisk betydning en skal tillegge prosedyrene over. Er beretningenes regler om at regjeringen skal informere Folketinget og rådføre seg med Europaudvalget, samt respektere de mandatene som kommer ut møtet, kun politiske, eller er de juridiske i den forstand at statsrådene kan pådra seg rettslig ansvar om de tilsidesettes? I dansk statsrett har det vært en flittig diskusjon om disse spørsmålene, og situasjonen kan neppe sies å være avklart.

Her skal først bemerkes at den danske regjeringens arbeid i EU-organene ikke omfattes av utenriksprerogativet i grunnloven § 19, idet regjeringsmedlemmene ikke her handler «på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender», men som medlemmer av de overnasjonale organene som er opprettet innenfor EU. Lovgivning med virkning for danske borgere er ikke «utenrikspolitikk» i grunnlovens forstand.<sup>66</sup> Dermed er det i utgangspunktet ingen direkte rettslige skranker for hvilke føringer Folketinget kan legge på dette området. Det tradisjonelle svaret er likevel at reglene i beretningene bare er politiske tilkjennevelser som kan medføre *politiske* ubehageligheter hvis de tilsidesettes, men ikke pådra de enkelte statsrådene eller regjeringen noe *rettslig* ansvar.<sup>67</sup> Det er gjerne to argumenter som trekkes frem for å underbygge en slik konklusjon. For det første gir en utvalgsberetning per definisjon bare uttrykk for *utvalgets* oppfatning. Det autoritative stempelet som garanteres ved at hele parlamentet står bak uttalelsen, er fraværende. For det andre er *loven* den alminnelige form hvis Folketinget ønsker å tvinge gjennom sin vilje, og her gjelder særlige prosedyrer. I nyere dansk statsrettsteori har disse utgangspunktene blitt satt på prøve.

Etter en grundig gjennomgang av samtlige rettskilder falt Albæk Jensen i 1997 ned på den tradisjonelle konklusjonen idet han ikke fant at det *med sikkerhet* kunne oppstilles noen rettslig forpliktelse for regjeringen til å følge Europaudvalgets mandater. Her var det blant annet relevant at mandatet ikke berodde på et positivt vedtak i utvalget. Samtidig fastslo han at det var «stærke reale hensyn» som talte for at mandatene *burde* være rettslig

---

<sup>66</sup> Se blant annet Jørgen Albæk Jensen, *Parlamentarismens statsretlige betydning*, 2. udgave, 1997 s. 120 og Henrik Zahle, *Dansk forfatningsret* 2, 3. udgave, 2001 s. 300.

<sup>67</sup> Således er det intet i Ross sin gjennomgang av utvalgets statsrettslige stilling som tyder på at han vil tillegge prosedyrene noen rettslig betydning, jf. Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret I*, 3. udgave, 1980 s. 395.

bindende.<sup>68</sup> Zahle kom til motsatt konklusjon i 2001. Siden han argumenterte for at folketingsbeslutninger hadde rettslig virkning, anså han det som en logisk konsekvens av dette at også *udvalgsberetninger* fikk en slik status. Det viktigste argumentet synes likevel å være reelle hensyn idet han uttalte at beslutningene som treffes i Rådet «foregriber i vidt omfang kommende dansk lovgivning, således at der ud fra *demokratisk synspunkt* er al mulig grund til at sikre kontrollen med disse funktioner et forfatningsretligt grundlag» (min utheving).<sup>69</sup> Også Busck argumenterte allerede i 1988 for at beretningenes regler var rettslige, og la i den forbindelse vekt på at de var tiltrådt av regjeringen og derfor ikke hadde samme ensidige karakter som folketingsbeslutninger.<sup>70</sup> Det er imidlertid tvilsomt om dette synspunktet innebærer noe mer enn en politisk forpliktelse for regjeringen til å opptre i tråd med beretningenes regler.

Jeg vil ikke ta noe endelig standpunkt til beretningenes rettslige stempel her. Spørsmålet er mest av teoretisk interesse. Tilstrekkelig for meg er å slå fast at reglene i stor grad respekteres av regjeringen, uten at de nødvendigvis anser dette som en rettslig plikt, og at reglene er så konsoliderte at det iallfall må være grunnlag for å klassifisere dem som noe nær rettsnormer.

Siden 1973 har Markedsudvalgets stilling gjennomgått drastiske forandringer.<sup>71</sup> Det har utviklet seg til å bli det forum hvor regjeringens EU-politikk i realiteten formuleres. Den danske ordningen har tjent som forbilde for mange av de senere medlemslandene, særlig Sverige, Finland og Østerrike som alle ble medlemmer i 1995.

### 3.3 Sverige

Før Sveriges EU-medlemskap ble det drøftet hvorvidt Riksdagens innflytelse over europapolitikken bare skulle utøves som en *etterfølgende kontroll* ved hjelp av de instrumentene som allerede fantes for dette.<sup>72</sup> Det ble anført at rent prinsipielt var det argumenter for *utelukkende* å falle tilbake på disse mekanismene. Siden mellomstatlige forhold – herunder EU-samarbeidet – i Sverige anses for å være ett av regjeringens prerogativer, er Riksdagens muligheter for direkte *styring* på dette området begrensede. Og en konsultasjonsordning innebærer alltid en risiko for at det legges føringer på en senere ansvarliggjøring. Imidlertid ville en praksis hvor Riksdagen bare gransket regjeringen i ettertid, kunne medføre at Sverige ble folkerettslig bundet på områder hvor

---

<sup>68</sup> Albæk Jensen, *op. cit.* s. 136.

<sup>69</sup> Zahle, *op. cit.* s. 295.

<sup>70</sup> Lars Busck, *Folketingets kontrol med forvaltningen*, 1988 s. 94.

<sup>71</sup> For en grundig analyse av utvalgets posisjon, se Henrik Jensen, *Europaudvalget – Et udvalg i Folketinget*, 2003.

<sup>72</sup> SOU 1994:10 *Betänkande av EG-lagsutredningen* s. 86.

Riksdagen tidligere hadde eksklusiv myndighet, uten at nasjonalforsamlingen hadde vært involvert. Dette ble ansett som uheldig. Derfor måtte Riksdagen gis anledning til også i forkant å kunne påvirke de svenske standpunktene.<sup>73</sup>

Slik påvirkning har tradisjonelt funnet sted i *EU-nämnden*.<sup>74</sup> Nämnden har sin legislative forankring i riksdagsordningen 10 kap. 5 § og består, som de ordinære fagutvalgene (*utskott*), av 17 medlemmer forholdsmessig representert etter fordelingen i Riksdagen. Også i Sverige sitter medlemmene samtidig i ett eller flere av fagutvalgene.

Ifølge grunnlovsutredningen før EU-medlemskapet var spørsmålet om regjeringens plikt til å *informere* og *konsultere* Riksdagen før viktige beslutninger ble fattet, så viktig at det burde komme til uttrykk i riksdagsordningen.<sup>75</sup> På sikt kunne en så vurdere å ta bestemmelsene inn i regeringsformen, en av Sveriges fire grunnlover.<sup>76</sup> Til tross for dette innstilte regjeringen på at reglene bare skulle tas inn i tiltredelsesloven, dvs. på vanlig lovs nivå. Da forslaget kom til Riksdagen, uttalte imidlertid konstitutionsutskottet (KU) at bestemmelsene var av sentral betydning for Riksdagens muligheter til å påvirke utviklingen innenfor de områdene som Unionssamarbeidet dekket, og at de dermed berørte kjernen av demokratiprinsippet.<sup>77</sup> KU anbefalte dermed at samtlige bestemmelser burde plasseres i riksdagsordningen, hvilket også ble tilfellet.<sup>78</sup>

Kapittel 10 i riksdagsordningen har overskriften «Behandlingen av frågor i Europeiska unionen». Den grunnleggende bestemmelsen er 6 § första stycket:

«Regeringen skall underrätta EU-nämnden om frågor som skall beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen skall också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras *inför* besluten i rådet» (min utheving).

Prinsipielt er det her ingen forskjell mellom EUs tre søyler. KU har uttalt flere ganger, og det har også fått tilslutning fra Riksdagen, at spørsmål under andre og tredje søyle i så stor grad som mulig skal behandles tilsvarende sakene under første søyle. Bestemmelsen pålegger regjeringen en informasjons- og rådføringsplikt overfor EU-nämnden.

Når det gjelder informasjonsplikten ble det i forarbeidene uttrykkelig vist til den danske ordningen. Det gjøres rede både for hvilke EU-dokumenter regjeringen skal

---

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> En del av EU-nämndens myndighet har nå blitt overført til fagutvalgene, jf. kapittel 4.2.3.

<sup>75</sup> SOU 1993:14 *Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG* s. 243. I motsetning til de fleste andre europeiske land, hvor reguleringen av parlamentets interne arbeidsordning har lavere rang enn lov, inntar riksdagsordningen i Sverige en mellomstilling mellom grunnlov og lov.

<sup>76</sup> De andre er successionsordningen, tryckfrihetsförordningen og yttrandefrihetsgrundlagen, jf. regeringsformen 1 kap. 3 §.

<sup>77</sup> *Konstitutionsutskottets betänkande* (bet.) 1994/95:KU22 s. 13.

<sup>78</sup> Siden 2003 har spørsmålet dessuten vært regulert på grunnlovsnivå, jf. regeringsformen 10 kap. 6 § första stycket.

videresende og hva slags dokumenter regjeringen skal utarbeide *selv*.<sup>79</sup> I et rundskriv har regjeringen presisert sin forståelse av informasjonsplikten innhold.<sup>80</sup> Systemet er i stor grad sammenfallende med det danske.

At *nämnd* ble valgt fremfor *utskott*, var for å understreke møtenes rådgivende karakter.<sup>81</sup> Det er på det rene at resultatet av rådslagningene ikke har noen rettslige konsekvenser for regjeringen. I forarbeidene uttalte KU at siden forholdet til fremmede makter er ett av regjeringsprerogativene, kan EU-nämndens meddelelse ikke under noen omstendighet være bindende for regjeringen. Heller ikke er det konstitusjonelt grunnlag for at *ett* riksdagsorgans uttalelser kan bli bindende for hele Riksdagen. Regjeringen representerer Sverige i Rådet og opptre der med fullt politisk ansvar. Derimot kan man ifølge KU *gå ut fra* at regjeringen ikke vil fremføre et standpunkt som er i strid med det nämnden har gitt uttrykk for.<sup>82</sup> Poenget med øvelsen fra regjeringens perspektiv må jo også være å forsikre seg om at resultatet av forhandlingene i EUs organer senere vil aksepteres av Riksdagen.<sup>83</sup>

Sveriges ordning er den som i formen minner mest om den norske. Et sentralt spørsmål er hvorvidt konsultasjonene fungerer som forutsatt og om opposisjonen evner å komme med reelle råd til regjeringen.

### 3.4 Finland

Den nye grunnloven fra 2000 innskrenket i betydelig grad presidentens beføyelser, både i innen- og utenrikspolitikken, på en slik måte at betegnelsen «halvpresidentiell» neppe lenger kan anses dekkende for Finlands styreform.<sup>84</sup> Riktignok anerkjennes fremdeles presidentens overordnede ansvar for utenrikspolitikken, men politikken skal utformes «i samverkan» med statsrådet,<sup>85</sup> dvs. at presidenten operativt bindes ved statsrådet.

Europapolitikken hører alene under regjeringen, jf. grunnloven 93 § 2 mom:

«Statsrådet svarar för den nationalle beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen och beslutar om Finlands åtgärddar som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver

---

<sup>79</sup> Se bet. 1994/95:KU22 s. 25 og bet. 1996/97:KU2 s. 39.

<sup>80</sup> «Circulär 2 Samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor» (Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, EU-sekretariatet). Opprinnelig versjon datert 15. mai 1995. Revidert versjon blant annet 26. september 1995, 19. juni 1997 og 31. mars 2005.

<sup>81</sup> Jf. SOU 1993:14 s. 244.

<sup>82</sup> Bet. 1994/95:KU22 s. 15.

<sup>83</sup> Jf. SOU 1993:14 s. 245.

<sup>84</sup> For bakgrunn og kommentar til grunnlovsreformen, se Jaakko Nousiainen, «Finlands styrelseskick: Från ett blandat till ett parlamentariskt», publisert i den offisielle versjonen av Finlands grunnlov og Riksdagens arbeidsordning.

<sup>85</sup> Grunnloven 93 § 1 mom.

godkännande av riksdagen. Riksdagen deltar i den nationella beredningen av beslut som fattas i Europeiska unionen enligt vad som sägs i denna grundlag.»

Konstitusjonelt innebærer det en styrking også av Riksdagens posisjon på dette området, siden de enkelte ministre står ansvarlig overfor riksdagsflertallet for alle sine embetshandlinger, også i EU.<sup>86</sup> Av bestemmelsen fremgår videre at Riksdagen «deltar» i den nasjonale forberedelsen av EU-sakene, noe som sikrer parlamentet en adgang til også å være med på utformingen av de finske posisjonene *i forkant* av at beslutningene fattes.

Det sentrale organet i Riksdagen for behandlingen av EU-saker er *stora utskottet*. Det har 25 medlemmer samt 13 vararepresentanter, som har rett til å delta og uttale seg på alle møtene. Av Riksdagens totalt 200 representanter sitter således om lag 1 av 5 i stora utskottet, som er et høyt tall sammenlignet med europautvalg i andre land. Utvalget har høy prestisje og tiltrekker seg vanligvis prominente medlemmer av Riksdagen.<sup>87</sup>

For spørsmål under andre søyle er det *utrikesutskottet* som overtar håndteringen av sakene i henhold til grunnloven. Det samme gjelder forberedelsen av traktatendringer. Dette har blitt omtalt som et unntak fra stora utskottets generelle kompetanse.<sup>88</sup> Her vil stora utskottet kun ha status på linje med de andre fagutvalgene.

Det finske systemet for behandling av EU-spørsmål er basert på en inndeling i forskjellige kategorier av saker, først og fremst slike som faller under Riksdagens tradisjonelle ansvarsområde (*U-ärenden*<sup>89</sup>) og øvrige saker (*E-ärenden*<sup>90</sup> og *USP-ärenden*).

Den første kategorien omfatter saker som tradisjonelt ville hørt under Riksdagens kompetanse om Finland ikke hadde vært medlem av EU, jf. grunnloven 96 §. Konkrete forslag til forordninger og direktiver, rammebeslutninger under tredje søyle samt Kommisjonens årlige budsjettforslag hører typisk til denne kategorien. Slike spørsmål skal regjeringen «utan dröjsmål» oversende til Riksdagen gjennom en «skrivelse» slik at Riksdagen kan ta stilling til dem. Skrivelsen vil normalt være Riksdagen i hende noen uker etter at regjeringen er gjort kjent med kommisjonsforslaget. Etter å ha innhentet synspunkter fra de øvrige fagutvalg, bestemmer stora utskottet eller utrikesutskottet hvorvidt det skal avgis en uttalelse til regjeringen, jf. 96 § 2 mom. Regjeringen kan ikke fremføre sitt endelige standpunkt i Brussel før Riksdagen har behandlet spørsmålet.

Den andre kategorien omfatter spørsmål som strengt tatt ikke hører under Riksdagens kompetanse, men som anses å være av allmenn interesse og dermed omfattes av

---

<sup>86</sup> Grunnloven 60 § 2 mom.

<sup>87</sup> Jf. Tapio Raunio, «The Parliament of Finland: A Model Case for Effective Scrutiny?» i Maurer og Wessels (red.), *op. cit.* s. 173-198 (179).

<sup>88</sup> «Kommissionen för översyn av EU-procedurena», Riksdagens Kanslis Publikationer 3/2005 s. 34.

<sup>89</sup> «U» kommer fra union.

<sup>90</sup> «E» kommer fra det tidligere legislative grunnlaget for disse sakene, riksdagsordningen 54 e §.

Riksdagens krav på informasjon, jf. grunnloven 97 §. Prosedyrene for disse sakene er mindre stringente enn for de ovennevnte. Til denne kategorien hører eksempelvis forslag til direktiver og forordninger som ikke oppfattes som egentlige lovgivningsspørsmål i Finland. Også dokumenter som presenterer eventuell fremtidig EU-lovgivning henhører under denne fanen, typisk grønn- og hvitbøker samt meddelelser. Dessuten kan regjeringen, enten på eget initiativ eller på Riksdagens anmodning, oversende egne dokumenter om generelle europapolitiske spørsmål. Spørsmål under andre søyle sendes til Riksdagen som USP-ärenden. Også om E-ärenden og USP-ärenden kan stora utskottet eller utrikesutskottet avgi uttalelser til regjeringen, jf. 97 § 3 mom.

Det bør bemerkes at den tekniske inndelingen av saker som redegjort for over, ikke er uttrykk for noen slags rangordning etter spørsmålenes politiske eller prinsipielle betydning. Det finnes meget viktige E-ärenden, samt marginale U-ärenden. I antall er E-utredningene langt de fleste til tross for at man før medlemskapet regnet med at lovgivningsspørsmålene ville dominere.<sup>91</sup>

Hver fredag, før neste ukes rådsmøter, informerer ministrene stora utskottet om de sakene som står på Rådets dagsorden og regjeringens holdning til dem.<sup>92</sup> Møtene varer i gjennomsnitt mellom tre og fire timer, avhengig av hvor mange ministre som skal høres, og debattene anses å holde et høyt faglig nivå.<sup>93</sup> Det som kommer ut av møtene beskrives som et *politisk* bindende mandat, men mandatet er ofte fleksibelt og gir statsrådene et ikke ubetydelig handlingsrom under de påfølgende forhandlingene.<sup>94</sup>

I motsetning til de skandinaviske landene har Finland en lang tradisjon for koalisjoner og flertallsregjeringer. Likevel spiller *hele* Riksdagen en aktiv rolle i utformingen av landets europapolitikk, ikke minst fordi partimotsetningene er mindre fremtredende her.

### 3.5 Frankrike

Det franske parlamentet har to kammer. Nasjonalforsamlingen består av de direkte valgte representantene og utgjør legitimitetsgrunnlaget for regjeringen. Senatet velges derimot *indirekte*. Når «parlament» blir brukt i fortsettelsen, har jeg nasjonalforsamlingen for øye.

Det karakteristiske ved Frankrikes femte republikk og konstitusjonen av 1958 har vært den utøvende makts sterke stilling på bekostning av et svakt parlament. Dette kom som

---

<sup>91</sup> «Hur EU-frågor behandlas i Finlands riksdag», Riksdagens Publikationer s. 9.

<sup>92</sup> For saker under andre søyle orienterer utenriksministeren både stora utskottet og utrikesutskottet.

<sup>93</sup> Jf. Jari Vilén, ordfører i stora utskottet i forrige periode, til det britiske Overhusets EU-komite 22. mars 2005, jf. EU-Committee, 16th Report of Session 2004-05, Q14.

<sup>94</sup> Det er på det rene at den finske modellen ble kopiert fra Danmark, men på dette punktet avvek man bevisst fra den danske ordningen, som ble ansett som noe for stringent spesielt under IGC-forhandlinger. Det har bidratt til at Finland i Rådet har fått renommé som et fleksibelt og løsningsorientert land med stor vilje til å inngå kompromisser.

en reaksjon på den fjerde republikken og konstitusjonen av 1946 som sikret parlamentet vide beføyelser, med hyppige regjeringsskriser som resultat.<sup>95</sup> I den femte republikken er parlamentets kontrollfunksjon svekket.

Presidenten er statsoverhode og skal ideelt sett være «apolitisk», i den forstand at han sikrer at *nasjonale interesser* ivaretas uavhengig av politiske skillelinjer. Presidenten har ingen politisk rolle ettersom han ikke står politisk ansvarlig. I stedet er det regjeringen som i henhold til artikkel 20.1 i konstitusjonen utformer og gjennomfører landets politikk, og *regjeringen* står (formelt) ansvarlig overfor parlamentsflertallet.<sup>96</sup>

På noen få områder ligger kompetansen hos presidenten som et prerogativ. Det vil normalt være slike oppgaver som vanligvis forbindes med et statsoverhode. Langt oftere kreves imidlertid statsministerens kontrasignatur.<sup>97</sup> Det gjelder blant annet traktatkompetansen, noe som er relevant når presidenten møter i Det europeiske råd. Ved at regjeringen kobles inn, aktiveres den konstitusjonelle forbindelsen til parlamentet.

I praksis har presidenten hatt en betydelig mer «politisk» rolle enn konstitusjonen foreskriver. Ved at presidenten leder statsrådet og (formelt) bestemmer agendaen for møtene,<sup>98</sup> kan han påvirke den politiske dagsordenen på en måte som ikke er uproblematisk fra et konstitusjonelt perspektiv.

Parlamentets svekkede rolle gjenspeiles i europapolitikken. Artikkel 43 i konstitusjonen begrenser antallet faste komiteer (*commissions permanentes*) til seks for å hindre at de overvåker de ulike departementene slik de gjorde før 1958. Lov av 6. juli 1979 opprettet i stedet *Délégation pour l'Union européenne* (europautvalget) med oppgave å informere resten av parlamentet om utviklingen i Fellesskapet. Europautvalget hadde imidlertid lavere dignitet enn de grunnlovsbeskyttede komiteene og spilte en begrenset rolle på hele 80-tallet. Regjeringen var dessuten bare forpliktet til å oversende lovforslag som grep inn på områder hvor lovgivningsmyndigheten lå hos parlamentet som et prerogativ, blant annet straff, skatt, forsvar, utdanning og miljø,<sup>99</sup> dvs. områder som Fellesskapet (enda) ikke beskjeftiget seg med i særlig grad.

Enhetsakten skapte behov for reform av parlamentets arbeid med EU-spørsmålene. Lov av 10. mai 1990 doblet antallet medlemmer i europautvalget til 36, og representativiteten ble forbedret både i forhold til partigruppene og de faste komiteene. I tillegg ble

---

<sup>95</sup> «Statsministeren ble kasteball for parlamentarikernes tidvis lunefulle polemikk.», jf. Sonia V. W. Monfort, *Konge og Knekt? Forholdet mellom president og statsminister i Frankrikes Femte republikk*, hovedoppgave i statsvitenskap ved Blindern, 1999 s. 52.

<sup>96</sup> Jf. artiklene 20.3 og 49.2 i konstitusjonen. Selv om bestemmelsene bare omhandler regjeringens *kollektive* ansvar, er det sikker rett at statsrådene også står *individuelle* ansvarlige overfor nasjonalforsamlingen, jf. John Bell, *French Constitutional Law*, 1992 s. 58.

<sup>97</sup> Jf. artikkel 19 i konstitusjonen.

<sup>98</sup> Jf. artikkel 9 i konstitusjonen.

<sup>99</sup> Jf. artikkel 34 i konstitusjonen.

regjeringen pålagt å oversende *alle* lovforslag så fort de var forelagt Rådet, samtidig som utvalget fikk adgang til å *anmode* – men ikke kreve – at en minister møtte i utvalget for å redegjøre nærmere for et forslag.

Grunnlovstillegget av 25. juni 1992 var av særlig betydning for parlamentets posisjon i europapolitikken. Å nedfelle regjeringens forpliktelser på toppen av lovhierarkiet hadde stor symbolverdi. Foranledningen var en avgjørelse av *le Conseil constitutionnell*, som slo fast at visse artikler i Maastricht-traktaten var uforenlige med konstitusjonen. Det medførte at parlamentet hadde en forhandlingsposisjon overfor den sosialistiske mindretallsregjeringen.<sup>100</sup> En endring av konstitusjonen krevde nemlig at forslagene passerte begge kamre i uendret form. Resultatet ble en ny artikkel 88-4 som, etter et tillegg i 1999, lyder:

«The Government shall lay before the National Assembly and the Senate any drafts of or proposals for instruments of the European Communities or the European Union containing provisions which are matters for statute as soon as they have been transmitted to the Council of the European Union. It may also lay before them other drafts of or proposals for instruments or any document issuing from a European Union institution.

In the manner laid down by the rules of procedure of each assembly, resolutions may be passed, even if Parliament is not in session, on the drafts, proposals or documents referred to in the preceding paragraph.»<sup>101</sup>

For å unngå å rokke ved de faste komiteenes status etter artikkel 43 nevnes ikke de to kamrenes europautvalg, selv om det er disse som mottar alle EU-dokumenter og formulerer forslag til resolusjoner. Den juridiske silingen av hvilke dokumenter som inneholder disposisjoner av en slik legislativ natur (*de nature législative*) at regjeringen etter første ledd er pålagt å oversende dem til parlamentet, foretas av *le Conseil d'Etat*.<sup>102</sup> Andre dokumenter *kan* regjeringen oversende. Prinsipielt er sontringen viktig, men gjennom lov av 10. juni 1994 og senere (frivillige) forpliktelser har regjeringen påtatt seg å tilveiebringe alle viktige dokumenter som utarbeides av en av EUs institusjoner, uavhengig av om de klassifiseres som lovforslag etter fransk konstitusjonell rett. Derfor har distinksjonen ikke lenger like stor praktisk betydning.

Det er ingen tradisjon for at regjeringen knytter egne forklarende notater til dokumentene, hvilket gjør utfordringen med å sile ut det relevante materialet stor.

---

<sup>100</sup> Perioden fra 1988 til 1993 er en av svært få i den femte republikks historie hvor regjeringen ikke har hatt et flertall i parlamentet bak seg.

<sup>101</sup> Den engelske oversettelsen er utarbeidet av det franske utenriksdepartementet, men er sammenholdt med den autentiske franske.

<sup>102</sup> Ett av de øverste statsorganer i Frankrike, jf. Lucas Præke og Constantijn Kortmann (red.), *Constitutional Law of 15 EU Member States*, 2004 s. 279. Rådet har ikke noe konstitusjonelt mandat, men er likevel forutsatt blant annet i artiklene 37, 38 og 39.



Like viktig er annet ledd som gir parlamentet et redskap til å påvirke: *resolusjoner*. Det er et virkemiddel parlamentet kun besitter i europapolitikken.<sup>103</sup>

Regjeringen har også påtatt seg (politiske) forpliktelser til å la parlamentet behandle viktige spørsmål før en fransk minister binder seg til posisjoner i Rådet. Slike parlamentariske undersøkelsesforbehold gjenfinnes i andre lands ordninger, særlig Storbritannia, og har en tosidig karakter som jeg vil redegjøre for under.

Paradoksalt nok medfører det ovennevnte at det franske parlamentet øver en sterkere kontroll over regjeringen i europapolitikken enn for «ren» innenrikspolitikk.

### 3.6 Storbritannia

Med tanke på parlamentets konstitusjonelle stilling er det ikke overraskende at det alltid har vært sterkt fokus i Westminster på mekanismer som kan sikre en effektiv kontroll med de overnasjonale beslutningsprosessene.

Tradisjonelt har arbeidet i parlamentet vært fokusert rundt plenumsdebatter. Omfanget av fellesskapsretten tilsa imidlertid at kontrollen måtte organiseres på annen måte. Siden 1974 har derfor hvert kammer hatt en fast komite som befatter seg med europaspørsmål. Underhuset har *European Scrutiny Committee* (ESC), mens Overhuset har *European Union Committee* (EU-komiteen). Mens førstnevnte fokuserer på *bredde*, har sistnevnte fokus på *dybde*, og de to komiteene utfyller hverandre således godt.

ESC har 16 medlemmer. Ifølge forretningsordenen skal komiteen analysere samtlige EU-dokumenter den mottar fra regjeringen, rapportere om den rettslige og politiske betydningen av hvert av disse og gjøre anbefalinger for den videre behandlingen av dokumentene.<sup>104</sup> EU-dokumenter skal i henhold til nevnte bestemmelse forstås vidt.

Det har utarbeidet seg en fast praksis for at dokumentene oversendes begge kamre innen to arbeidsdager etter at de er mottatt av utenriksdepartementet.<sup>105</sup> Videre «bør» det relevante departementet innen ti dager oversende et forklarende notat (*explanatory memorandum*) der det gjøres nærmere rede for innholdet av forslaget og hvilke økonomiske, rettslige og politiske konsekvenser det vil få for Storbritannia.<sup>106</sup> I sitt arbeid med dokumentene kan ESC innkalle personer, herunder ministre, for å gi skriftlige eller muntlige redegjørelser.

---

<sup>103</sup> Dette utdypes noe i kapittel 6.

<sup>104</sup> Standing Order 143.

<sup>105</sup> «The European Scrutiny System in the House of Commons», a short guide for Members of Parliament by the staff of the European Scrutiny System, 2005 s. 6.

<sup>106</sup> *Ibid* s. 7.

Saker som ESC anser er av prinsipiell interesse anbefaler den til debatt, enten i en *general committee*<sup>107</sup> som opprettes *ad hoc* eller, sjeldnere, i plenum.<sup>108</sup> ESC mottar i overkant av 1.000 dokumenter hvert år. I 2004 gjennomgikk komiteen 1.002 dokumenter, 559 av dem ble ansett å være av rettslig og/eller politisk viktighet og 53 ble anbefalt til debatt (tre i plenum).<sup>109</sup>

Den tradisjonelt fremste mekanismen i det britiske systemet for å sikre en effektiv parlamentarisk kontroll med regjeringens europapolitikk er det såkalte parlamentariske undersøkelsesforbeholdet (*the parliamentary scrutiny reserve*), først formalisert gjennom en resolusjon i 1980 og siden oppdatert flere ganger.<sup>110</sup> Det er en forpliktelse britiske ministre har påtatt seg til ikke å samtykke verken i Rådet eller Det europeiske råd i

- lovforslag under første søyle,
- felles strategier, handlinger eller holdninger under andre søyle, eller
- felles holdninger, rammebeslutninger eller overenskomster under tredje søyle,

som fremdeles er gjenstand for behandling i parlamentet.<sup>111</sup> Fra dette utgangspunktet gjelder et par interessante unntak.

For det første kan en minister samtykke i et forslag hvis han anser det som konfidensielt, rutinemessig eller trivielt, eller hvis ESC har godkjent at han samtykker.<sup>112</sup>

For det andre, og det er mer kontroversielt, kan en minister samtykke hvis det gjør seg gjeldende «special reasons».<sup>113</sup> I så fall skal han redegjøre overfor Underhuset «at the first opportunity».<sup>114</sup> Siden det er opp til regjeringen å tolke rekkevidden av unntaket, har de her i praksis en vid diskresjonær adgang til nærmest å neglisjere sine forpliktelser. Nettopp denne klausulen kan ha vært noe av grunnen til at en nyvalgt, sterk regjering valgte å legge restriksjoner på sin egen utøvelse av europapolitikken i 1980. Faktisk kan resolusjonen være like nyttig for regjeringen som for parlamentet. I vanskelige saker kan det være taktisk gunstig å fremføre et parlamentarisk undersøkelsesforbehold i Brussel.

<sup>107</sup> I Underhuset finnes både de faste «departmental select committees» og dessuten «general committees» (tidligere «standing committees») som opprettes *ad hoc*, normalt for å granske og debattere lovgivningsforslag i detalj. På denne måten påskyndes lovgivningsprosessen. Slike komiteer oppløses etter at de aktuelle overlegningene er over. Samtlige komiteer reflekterer for øvrig styrkeforholdet i parlamentet ellers, slik at regjeringen alltid vil ha flertall.

<sup>108</sup> Standing Order 119 gir anvisning på at det ved begynnelsen av hver sesjon skal nomineres medlemmer til tre *permanente* general committees (med hvert sitt spesifikke europeiske ansvarsområde), til hvilke slike debatter skal henvises. De siste sesjonene har imidlertid ikke disse blitt opprettet og komiteer har i stedet blitt satt opp *ad hoc*.

<sup>109</sup> ESC, «The work of the Committee in 2004», Sixth Report of Session 2004-05, paragraph 1.

<sup>110</sup> «This arrangement constitutes the most important procedural ‘constraint’ on the government and is widely envied by other parliaments in EU», jf. Dimitrakopoulos, *op. cit.* s. 412.

<sup>111</sup> House of Commons Resolution 17 November 1998, paragraph (1) (a) and (b).

<sup>112</sup> Paragraph (3) (a) and (b).

<sup>113</sup> Paragraph (4) (a) and (b).

<sup>114</sup> *Ibid.*

På denne måten korrelerer resolusjonen godt med statsminister Thatchers grunnleggende skepsis overfor EF.

De første årene etter 1980 ble regjeringen kritisert for en liberal tolkning av ordlyden. Det er nok grunnlag for å si at regjeringen i dag etterlever sine forpliktelser mer lojalt enn de gjorde den første tiden. Begge kamre har praksis for å overvåke nøye hvorvidt resolusjonen overholdes, og minstre som bryter sine forpliktelser vil måtte svare på kritiske spørsmål, fortrinnsvis fra opposisjonen.

Overhusets tilsvarende resolusjon ble vedtatt i 1999.<sup>115</sup> Ordlyden er i stor grad sammenfallende med Underhusets.

For Overhusets EU-komite er mandatet atskillig knappere enn for ESC: «to consider European Union documents and other matters relating to the European Union».<sup>116</sup> Komiteen har 18 medlemmer og opererer i hovedsak gjennom syv underkomiteer. Hvert medlem av EU-komiteen sitter også i minst en av underkomiteene, men i tillegg kompletteres de av andre slik at det til sammen er rundt 70 medlemmer av Overhuset som er involvert i arbeidet med EU-sakene.<sup>117</sup>

Her er verdt å skyte inn at Overhuset i henhold til britisk parlamentarisk praksis har en klart underordnet posisjon i forhold til Underhuset, som består av de direkte valgte representantene. Partimotsetningene er mindre artikulerte i Overhuset, og presset fra media ikke like påtagelig. Dette fører til at EU-komiteen, i større grad enn sin søsterkomite i Underhuset, kan gjøre «dypdykk» ned i enkelte sider av EU-samarbeidet og konsentrere seg om de overgripende sakene. I så måte kan distansen til velgerne faktisk være en fordel for komiteens arbeid.

Formannen i EU-komiteen, hjulpet av sine juridiske rådgivere, siler ut de dokumentene som anses viktige («Chairman's sift»). Stikkord for silingen er hjemmelsgrunnlag og subsidiaritetsprinsippet. For å sikre komiteens uavhengighet har det vært tradisjon for at formannen utnevnes fra ett av opposisjonspartiene. Omkring 25% av dokumentene oversendes underkomiteene for videre behandling, dvs. rundt 5-10 dokumenter per uke. I de fleste tilfellene vil underkomiteen simpelthen ta dokumentene til etterretning. Dette markerer i så fall at behandlingen er over. For noen få dokumenter forberedes imidlertid omfattende og grundige rapporter.<sup>118</sup> Slike rapporter må godkjennes av EU-komiteen før de publiseres. Selv om de formelt har huset som adressat, oversendes kopier, foruten til regjeringen, også til de forskjellige EU-institusjonene samt europautvalg i andre land.

---

<sup>115</sup> House of Lords Resolution 6 December 1999.

<sup>116</sup> Companion to the Standing Orders and guide to the Proceedings of the House of Lords, 21st edition (2007), paragraph 10.50.

<sup>117</sup> Det tilsvarer 10% av det totale antallet og rundt 20% av de aktive medlemmene av Overhuset.

<sup>118</sup> Et eksempel på et slikt dokument som vanligvis blir behandlet grundig er Kommisjonens årlige lovgivningsprogram.

Rapportene nyter gjennomgående høy prestisje og anses å holde faglig høyt nivå. De er ikke «akademiske» i den forstand at de teoretiserer over et emne. Formålet er påvirke beslutningstagerne i saker som opptar komiteen.

Begge kamre driver også en omfattende etterfølgende kontroll. Regjeringsmedlemmene overvåkes nøye i Brussel og vil holdes ansvarlige dersom de forvalter et nasjonalt mandat kritikkverdig. Kontrollen er *politisk* i den forstand at det handler om å bevisstgjøre ministrene og tvinge dem til å tenke gjennom sine valg og vurderinger.

### 3.7 Tyskland

Tyskland er en forbundsstat bestående av 16 autonome delstater (*Länder*). Grunnlovens system er at delstatene har lovgivningskompetansen så lenge grunnloven ikke uttrykkelig sier noe annet, jf. artikkel 30 *Grundgesetz* (GG). På grunn av en omfattende regulering er den praktiske hovedregelen i dag snarere at lovgivningsbeføyelsene ligger hos sentralmyndighetene, med Forbundsdagen som det folkevalgte lovgivende organet.<sup>119</sup>

Delstatene er representert på føderalt nivå gjennom Forbundsrådet som består av regjeringsmedlemmer fra de 16 *Länderregierungen*. Etter grunnloven medvirker Forbundsrådet i den føderale lovgivning og forvaltning samt i saker angående EU.<sup>120</sup> Siden Forbundsrådet består av *regjeringsmedlemmer* fra delstatene, kan det ikke betraktes som et lovgivningskammer ved siden av Forbundsdagen. I det følgende vil jeg derfor konsentrere meg om Forbundsdagen, det egentlige «parlamentet». I kapittel 6 drøfter jeg så nærmere noen spørsmål knyttet til delstatenes rolle i den europeiske integrasjonsprosessen.

I henhold til tysk statsrett faller spørsmål om europeisk integrasjon inn under utenriksprerogativet i artikkel 32 I GG og sorterer dermed under den føderale regjeringen. Parlamentet er imidlertid sikret omfattende kontrollbeføyelser, på en slik måte at det potensielt kan bli problematisk i forhold til regjeringens prerogativ.

Parlamentets sentrale koordinasjonsorgan for europapolitikken er *Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union* (EU-utvalget).<sup>121</sup> Utvalget har 33 medlemmer og er dermed et av de største i parlamentet. I likhet med de ordinære fagutvalgene (*Ausschuß*) er EU-utvalget et parlamentarisk hjelpeorgan. Det har i utgangspunktet ingen kompetanse til *selv* å opptre på vegne av Forbundsdagen, men har sin helt sentrale funksjon som forberedende beslutningsorgan for plenum.

---

<sup>119</sup> Delstatene har nå stort sett bare eksklusiv lovgivningskompetanse på områdene utdanning, kultur, kringkasting og politivirksomhet.

<sup>120</sup> Artikkel 50 GG.

<sup>121</sup> Utvalget forutsettes i artikkel 45 GG.

Inntil 1992 spilte parlamentet en marginal rolle i europapolitikken. Etter ratifikasjonsloven av 1957 skulle regjeringen informere Forbundsdagen og Forbundsrådet om utviklingen i Fellesskapet og forslag til nye rettsakter, men mulighetene for påvirkning var meget begrensede. Dette skulle endre seg i forbindelse med ratifikasjonen av Maastricht-traktaten. Artikkel 23 GG gjennomgikk i den anledning en omfattende revisjon. Den grunnleggende bestemmelsen er nå annet ledd:

«In Angelegenheiten der Europäischen Union *wirken* der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder *mit*. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten» (min utheving).

Grunnnormen følger av første punktum som formelt bare sier at i EU-saker skal Forbundsdagen og – gjennom Forbundsrådet – delstatene *medvirke*. Det som i realiteten garanteres, er en omfattende og aktiv deltagelse under alle sider av Unionssamarbeidet, også i utformingen av de tyske posisjonene.<sup>122</sup>

For at medvirkningsretten skal være effektiv, pålegges regjeringen i annet punktum omfattende informasjonsplikter på tidligst mulig stadium. Ordlyden favner vidt. Informasjonsplikten oppfylles som hovedregel *skriftlig*.

Parlamentet er ikke bare en passiv mottager av informasjon, men har også adgang til å påvirke regjeringens valg gjennom plenarvedtak (*resolusjoner*). I kapittel 6 vil jeg gå nærmere inn på slike vedtaks rettslige karakter og i hvilken grad regjeringen er pålagt å ta hensyn til dem.

Tyskland er grunnleggerstat og europavennlig. I likhet med Østerrike har landet en lang tradisjon for koalisjoner og flertallsregjeringer. Selv om parlamentet har sterke kontrollbeføyelser til disposisjon i europapolitikken, kan en foreløpig hypotese derfor være at disse ikke vil utnyttes i full grad.

### 3.8 Østerrike

Styreformen i Østerrike minner om den tyske. I *Nationalrat* sitter de direkte valgte representantene. Medlemmene av *Bundesrat* velges derimot av de ni delstatenes parlamenter.

Bundesrat har etter grunnloven (*Bundes-Verfassungsgesetz*, B-VG) bare begrensede konstitusjonelle beføyelser til rådighet, noe som gjenspeiles i europapolitikken. I det følgende vil jeg konsentrere meg om Nationalrat.

Østerrike er det landet som går lengst i å gi parlamentet formelle rettigheter i europapolitikken, med en eksplisitt konstitusjonell adgang til å *instruere* ministre i

---

<sup>122</sup> Jf. Rupert Scholz i Maunz-Dürig, *Kommentar zum Grundgesetz* (løsbladssystem), 1996, Art. 23 Rdnr. 93.

forkant av rådsmøtene. Det kan hevdes at denne sterke stillingen er noe tilfeldig, da den – for så vidt i likhet med Danmark – har bakgrunn i en konkret sak. Før medlemskapet hadde ikke regjeringen 2/3 flertall i parlamentet, noe som var påkrevd for å vedta de nødvendige endringene i grunnloven. To opposisjonspartier – *die Grünen* og *Liberale Forum* – måtte overbevises, og bestemmelsene om parlamentets sterke rolle ble resultatet av den politiske «hestehandelen».

I Nationalrat er det *Hauptausschuss* som forvalter parlamentets konstitusjonelle rettigheter i europapolitikken på vegne av plenum.<sup>123</sup> Dette er dermed et særlig tungt utvalg, som også har visse andre konstitusjonelle oppgaver. Det ledes av Nationalrats president og har 27 medlemmer. I prinsippet har alle representantene tilgang til utvalget ved at ethvert parti, før forhandlinger om et EU-spørsmål, kan erstatte et av sine medlemmer med en annen representant fra samme gruppe.<sup>124</sup>

Mens europautvalgene i andre land normalt trer sammen (minst) en gang i uken, møtes *Hauptausschuss* relativt sjelden.<sup>125</sup> Dette har vært kritisert av opposisjonen.

Forhandlingene i *Hauptausschuss* er som utgangspunkt offentlige. Forretningsordenen refererer imidlertid til taushetsregler på europeisk nivå som kan tilsi fortrolighet.<sup>126</sup> At forhandlingene er åpne, er et unntak i forhold den alminnelige østerrikske regelen hvor utvalgene møtes bak lukkede dører.

Artikkel 23e (1) B-VG lyder:

«Das zuständige Mitglied der Bundesregierung hat den Nationalrat und den Bundesrat unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.»

Regjeringens informasjonsplikter er etter ordlyden vid. Parlamentet skal orienteres om *alle* forslag innenfor rammen av EU-samarbeidet. Som nevnt var det en europaskeptisk mindretallsopposisjon som i sin tid sikret parlamentet en slik nærmest ubegrenset tilgang på informasjon, men i stedet for å skape gode forutsetninger for parlamentarisk involvering, fikk ordningen faktisk den konsekvens at kontrollen ble vesentlig vanskeliggjort siden papirflyten antok så enorme proporsjoner at det var nær umulig å sile ut det relevante materialet. Siden det ikke av bestemmelsen kan utledes noen klar forpliktelse for regjeringen til å utarbeide egne forklarende notater, ble dokumentflyten – stikk i strid med formålet – brukt som en måte å kneble parlamentet på.<sup>127</sup>

---

<sup>123</sup> Artikkel 23e (5) B-VG.

<sup>124</sup> § 31c Abs. 8 *Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates*.

<sup>125</sup> For tiden kun en gang i måneden.

<sup>126</sup> § 31c Abs. 5 *Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates*.

<sup>127</sup> Jf. Johannes Pollak og Peter Slominski, «Influencing EU Politics? The Case of the Austrian Parliament» i *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, No. 4, 2003 s. 707-729 (719).

Fra 2004 har regjeringen *frivillig* påtatt seg å knytte forklarende notater til dokumentene, men disse varierer i omfang og kvalitet. Opposisjonen har gjentatte ganger etterlyst klare rettslige forpliktelser for regjeringen på dette området.

Den omfattende informasjonsplikten *i forkant* av at beslutningene fattes, harmonerer dårlig med systemet *etter* rådsmøtene. I henhold til artikkel 23e (4) B-VG er det bare der Nationalrat har fattet bindende vedtak om et forslag, at regjeringen er under en eksplisitt forpliktelse til å rapportere tilbake til parlamentet. Normalt vil imidlertid regjeringsmedlemmene underrette Hauptausschuss muntlig om hvordan forhandlingene forløp på det påfølgende møtet i utvalget.

Av bestemmelsen over følger dessuten at parlamentet skal gis anledning til stillingtagen. Det særegne med ordningen i Østerrike er altså disse vedtakenes *rettslige* karakter. Av artikkel 23e (2) B-VG følger at den ansvarlige statsråden er *bundet* av parlamentets vedtak. I kapittel 6 vil jeg gå nærmere inn på de konkrete reglene og drøfte hensiktsmessigheten av å binde regjeringen til smale forhandlingsposisjoner.

### 3.9 Norge

Med norsk «europapolitikk» menes forholdet til EU, hvorav EØS-avtalen utvilsomt er den viktigste tilknytningsformen.<sup>128</sup>

Lenge har EØS-spørsmål blitt behandlet i norsk parlamentarisk praksis etter mønster av de prosedyrer som gjelder for utenrikspolitiske saker. Det var derfor naturlig for Stortinget å velge en *konsultasjonsordning* for disse sakene, etter modell av den utvidede utenrikskomiteen. Etter en revisjon høsten 2007,<sup>129</sup> lyder Fo. § 13 a første ledd nå:

«Regjeringens konsultasjoner med Stortinget om saker som gjelder Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen), herunder forslag om nye eller endrede rettsakter på et område som omfattes av EØS-avtalen, og saker som gjelder tilgrensende avtaler med Den europeiske union (EU), skal foregå med Europautvalget.»

Det første som skal bemerkes, er at bestemmelsen er formulert som en konsultasjons*plikt* for regjeringen, jf. «skal».<sup>130</sup> Her skiller den seg fra Fo. § 13, hvor en bruker «bør». Det er interessant at forarbeidene ikke tar opp spørsmålet om Stortinget i det hele tatt har

<sup>128</sup> Av de andre er Schengen-avtalen mest sentral. Formelt har Norge en større medbestemmelsesrett i utformingen av nytt Schengen-regelverk enn hva tilfellet er under EØS-avtalen. Norge bidrar også med personell og styrker i EUs sikkerhets- og forsvarspolitikk (ESDP), som er en del av samarbeidet under andre søyle. For en detaljert gjennomgang av Norges bidrag og innflytelse på ESDP-beslutninger, se Pernille Rieker, «Norway and the ESDP: Explaining Norwegian Participation in the EU's Security Policy» i *European Security*, Vol. 15, No. 3, 2006 s. 281-298.

<sup>129</sup> Jf. Innst. S. nr. 38 (2007-2008) som ledet til stortingsvedtaket 30. november 2007. Endringene i forretningsordenen trådte i kraft fra 1. januar 2008. Blant annet skiftet konsultasjonsorganet navn fra «EØS-utvalget» til «Europautvalget», for bedre å gjenspeile utvalgets reelle arbeidsområde.

<sup>130</sup> Dette har gjeldt helt siden 1994.

kompetanse til ensidig å pålegge regjeringen en rådføringsplikt for disse sakene. Siden dette er et område som faller inn under utenriksprerogativet i Grunnloven (Grl.) § 26 første ledd, kan det anføres at Stortinget gjennom § 13 a urettmessig griper inn i den myndigheten som grunnlovsforfatterne har plassert hos regjeringen. Det samme synspunktet har vært flittig drøftet i relasjon til § 13, hvor det er rimelig enighet i dag om at Stortinget har kompetanse til ensidig å gi regler om *saksbehandlingen* (herunder la seg konsultere før viktige saker), men mer uklart hvorvidt de også kan gripe inn i form av *materielle* instruksjoner til regjeringen.<sup>131</sup>

At spørsmålet aldri har blitt tatt opp for § 13 a's vedkommende, er først og fremst en indikasjon på at tanken om prerogativer generelt er utvannet i norsk parlamentarisk praksis. Uansett er det på det rene at prerogativlæren er relativistisk, i den forstand at noen prerogativer står sterkere enn andre. I europapolitikken kan det anføres at regjeringsprerogativet må stå svakere siden disse sakene er en *blanding* av utenriks- og innenrikspolitikk. Sakene som behandles i Europautvalget, kan fort komme tilbake til Stortinget som lovproposisjoner. Dermed taler reelle hensyn for at regjeringens ansvar for å sondere hvor stortingsflertallet befinner seg *før* de forplikter Norge folkerettslig, bør være av *rettslig* karakter.

Møtene i Europautvalget avholdes altså *i forkant* av de månedlige møtene i EØS-komiteen hvor nye rettsakter formelt integreres i EØS-avtalen.<sup>132</sup> Dette er ikke eneste gang Stortinget er involvert før rettsaktene er del av vår interne rettsorden. Siden EØS-avtalen formelt er en folkerettslig traktat, får Grl. § 26 annet ledd anvendelse på vedtakene i EØS-komiteen.<sup>133</sup> Dersom rettsaktene fordrer ny lov eller plenarvedtak eller på annen måte er «af særlig Vigtighed», må Stortingets samtykke innhentes før regjeringen kan forplikte Norge.<sup>134</sup> Endelig må rettsaktene gjennomføres nasjonalt. Dette fordi man i Norge bygger på det dualistiske prinsipp som sier at folkerett og nasjonal rett er to atskilte rettssystemer. Hvis rettsaktene krever lovendring, må Stortinget her inn i

---

<sup>131</sup> Den som går lengst i å gi Stortinget også slik kompetanse er Stavang, som finner en fast og langvarig praksis for slike instruksjoner helt siden 1920 og oppsummerer: «Stortinget vil og utan hinder av føreseigna i Grunnlova § 26 kunne gå inn med rettsleg bindande pålegg til regjeringa om den utanrikspolitikken som skal førast. Og dette må gjelde anten pålegga vert gjevne i form av generelle retningslinjer eller i form av spesielle og detaljerte instruksar.», jf. Per Stavang, *Storting og Regjering*, 1999 s. 377.

<sup>132</sup> Vanligvis trer Europautvalget sammen tirsdag før siste fredag i hver måned.

<sup>133</sup> At *vedtak* i EØS-komiteen skal anses som traktatsak i § 26s forstand, er slett ikke opplagt. En valgte likevel å legge prinsippet i § 26 annet ledd til grunn, jf. St.prp. nr. 100 (1991-1992) s. 324-325.

<sup>134</sup> I praksis gjøres det ved at regjeringen i EØS-komiteen tar forbehold om Stortingets samtykke og senere fremmer en stortingsproposisjon. Åpenbart er Stortingets *politiske* handlefrihet i en slik situasjon meget begrenset.



bildet for tredje gang. I praksis er det bare en liten andel av vedtakene i EØS-komiteen som krever samtykke, og enda færre som krever lovendring.<sup>135</sup>

Konsultasjonsplikten var ikke på plass da EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994, noe som kan ha å gjøre med manglende insentiver hos de største partiene på Stortinget. Høyre og Ap ønsket på det tidspunktet fullt EU-medlemskap og avventet nok folkeavstemningen i november samme år, mens Sp og SV begge er mot EØS-avtalen og derfor ikke hadde noen spesiell oppfordring til å ta tak i disse spørsmålene.<sup>136</sup> I stedet tok KrF initiativ. I mai 1993 hadde de skrevet et brev til Stortingets presidentskap, som ble oversendt utenrikskomiteen til uttalelse. Først i februar 1994 kom svaret fra komiteen, som ble fulgt opp med en innstilling fra presidentskapet.<sup>137</sup> Mens det nå var bred politisk enighet om behovet for å inkludere Stortinget i arbeidet med EØS-sakene, var det mer strid om hvilke konkrete grep som skulle gjøres.

Ett av spørsmålene som voldte debatt, var hvilket organ i Stortinget som skulle håndtere EØS-spørsmålene. Her stod Ap og Høyre på den ene siden. De mente opprinnelig at det var unødvendig med noen ny ordning. Drøftelsene kunne i stedet skje etter behov i den utvidede utenrikskomiteen. På motsatt side stod Sp som kjempet for opprettelsen av en fast EØS-komite etter mønster fra Danmark. Etter behandlingen i presidentskapet falt flertallet ned på KrFs mellomløsning; et konsultasjonsorgan bestående av utenrikskomiteens medlemmer supplert av de norske representantene til EØS-parlamentarikerkomiteen. Dette var stortingsrepresentanter som allerede i noen grad hadde arbeidet med disse sakene, slik at en kunne trekke på eksisterende kompetanse.

Et annet spørsmål det var strid om, var hvorvidt alle partier på Stortinget skulle representeres i utvalget. Venstre og RV satt på det tidspunktet ikke i utenrikskomiteen. Et mindretall i presidentskapet (Sp og SV) ønsket en bestemmelse om at alle partier skulle representeres. Det ble særlig pekt på at regjeringen i praksis ville forplikte Norge gjennom EØS-organene, slik at konsultasjonene i Europautvalget var eneste mulighet for Stortinget til reelt å ta del i behandlingen av disse sakene. Det talte for å fravike vanlig praksis. Prinsipielt er dette et spørsmål om hvorvidt utvalget skal gis karakter av et «mini-parlament», en diskusjon vi kjenner igjen fra andre land. Hvis samtlige partier er representert, innebærer det en viss markering av utvalgets status. Imidlertid ble forslaget nedstemt av presidentskapets flertall.

---

<sup>135</sup> I perioden 1994-2001 var det kun 2%-6% av rettsaktene som krevde lovendring, jf. St.meld. nr. 27 (2001-2002) «Om EØS-samarbeidet 1994-2001» s. 69. Resten ordnes av forvaltningen på forskriftsnivå eller regelharmoni konstateres.

<sup>136</sup> Dette ble sagt rett ut av representanten Sponheim (Venstre) i debatten om § 13 a, jf. St.tid. 1993-94 s. 3326.

<sup>137</sup> Jf. Innst. S. nr. 112 (1993-94), der også brevet fra utenrikskomiteen er inntatt. Se videre debatten i St.tid. 1993-94 s. 3321-29, før det kom en ny runde om et viktig tilleggsspørsmål i Innst. S. nr. 205 (1993-94) og St.tid. 1993-94 s. 4569-72.

Selv om § 13 a ble vedtatt i mai 1994, måtte en vente til senhøstes samme år – etter EU-avstemningen – før det nye utvalget trådte sammen.<sup>138</sup>

To år senere var det igjen debatt om § 13 a, foranlediget av et representantforslag fra Sp som var misfornøyd med de «klåre demokratiske manglar» som preget Stortingets behandling av EØS-sakene sammenlignet med øvrige saker.<sup>139</sup> Det endte med at ordlyden i § 13 a ble forsiktig endret. Flere av initiativene i Sps forslag er for øvrig også aktuelle i dag og vil tas opp senere.

Paragraf 13 a har en interessant historie. Konsultasjonsplikten har blitt betraktelig utvidet siden 1994, først gjennom praksis og siden nedfelt i ordlyden. Denne utviklingen kommer jeg tilbake til. Et sentralt spørsmål er hvordan konsultasjonene fungerer i praksis. Evner opposisjonen å komme med reelle råd og innspill? Dette går på hvilken form for *kontroll* som utøves i Europautvalget.

Under behandlingen av regjeringens europamelding<sup>140</sup> har Stortinget nylig tatt til orde for flere reformer i arbeidet med europapolitikken. Våren 2007 kom to enstemmige innstillinger fra utenrikskomiteen som endte med et enstemmig stortingsvedtak 13. februar 2007, hvor regjeringen ble bedt om å holde halvårlege redegjørelser for Stortinget om «viktige EU- og EØS-saker».<sup>141</sup>

Formålet med reformarbeidet var bedre å utnytte mulighetene for norsk innflytelse under EØS-regimet, samt å styrke den demokratiske forankringen av prosessen. Stortingets faste komiteer måtte trekkes sterkere inn i behandlingen av EØS-sakene, og muligheten for folkelig deltagelse og innsyn skulle styrkes gjennom økt åpenhet og informasjon. Ambisjonsnivået er høyt. Behandlingen i presidentskapet endte altså med en nokså omfattende revisjon av § 13 a høsten 2007, der en del av utenrikskomiteens forslag ble hensyntatt. Det mest interessante er at fagkomiteene ble gitt kompetanse til på eget initiativ å ta opp EU/EØS-spørsmål og avgi uttalelser til Europautvalget om saker som utvalget skal behandle. Både disse og de øvrige endringer vil løpende behandles der de tematisk hører hjemme.

---

<sup>138</sup> Det første referatet er fra møtet 8. desember 1994, men her fremgår at utvalget allerede hadde avholdt et møte tidligere.

<sup>139</sup> Jf. Dok. nr. 8:72 (1995-96), Innst. S. nr. 246 og 252 og St.tid. 1995-96 s. 4416-36. Forslaget ble behandlet dels i utenrikskomiteen, dels av presidentskapet.

<sup>140</sup> St.meld. nr. 23 (2005-2006) «Om gjennomføring av europapolitikken».

<sup>141</sup> Jf. Innst. S. nr. 114 og 115 (2006-2007) og St.tid. 2006-2007 s. 1883-1896, 1897. Se kapittel 5.2.3 for mer om disse redegjørelsene.

## 4 Parlamentariske organers involvering

### 4.1 Innledning

Mens utenrikspolitikken i utgangspunktet karakteriseres ved *fraværet* av parlamentarisk innslag, preges innenrikspolitikken av en bred og åpen behandling som skal gi best mulig demokratisk forankring av prosessen.

I dette kapittelet vil jeg studere i hvilken grad *samtlig*e parlamentariske organer er involvert i arbeidet med europapolitikken. Det gir en pekepinn om hvordan disse spørsmålene oppfattes i parlamentet. Ved å utnytte ekspertkunnskapen i fagkomiteene vil kontrollen over regjeringen styrkes.

Særlig Finland og Tyskland har lenge hatt tradisjon for en bred parlamentarisk behandling av EU-sakene. Det er imidlertid interessant at en nå kan spore en generell tendens i denne retning.

### 4.2 Faste prosedyrer for involvering

#### 4.2.1 Detaljspørsmål i fagkomiteene

En hensiktsmessig arbeidsfordeling får en dersom europapolitiske *detaljspørsmål* håndteres i den eller de respektive fagkomiteer, som bidrar med sin sakkunnskap gjennom innspill til europautvalget.

I Finland bygger således stora utskottet hovedsaklig på fagutvalgenes uttalelser og ekspertise når det formulerer det finske parlamentets standpunkt til en sak.<sup>142</sup> Antallet skriftlige uttalelser som fagutvalgene avgir hvert år er meget varierende. Noen utvalg er også naturlig nok mer involvert i europapolitikken enn andre.<sup>143</sup>

Europapolitikken utgjør i Finland en integrert del av Riksdagens arbeid, og alle fagutvalgene behandler regelmessig EU-saker. Tjenestedirektivet ble eksempelvis gransket meget grundig av fem fagutvalg før stora utskottet formulerte parlamentets standpunkt, hvilket gjorde at utvalgsmedlemmene hadde mye kunnskap og stor tvil om direktivet allerede før førstegangsbehandlingen i Europaparlamentet.<sup>144</sup> En utfordring har imidlertid vært at forskjellige fagutvalg kan ha forskjellige oppfatninger om en sak, blant

---

<sup>142</sup> Jf. Jari Vilén til Overhusets EU-komite 22. mars 2005, *op. cit.*, Q3.

<sup>143</sup> De mest aktive utvalgene har vært finansutskottet, förvaltningsutskottet, kommunikationsutskottet, ekonomiutskottet og miljøutskottet, som hver har avgitt om lag 30 uttalelser per år i 2004, 2005 og 2006, jf. «Hur EU-frågor behandlas i Finlands riksdag», Riksdagens Publikationer s. 6.

<sup>144</sup> Jf. Miapetra Kumpula, medlem av stora utskottet i forrige periode, til Overhuset 22. mars 2005, *op. cit.*, Q13.

annet fordi de hører ulike eksperter og representanter fra forskjellige industrier. For stora utskottet gjelder det å veie synspunktene mot hverandre og enes om en felles linje. Selv om konsensus er den store hovedregelen i utvalget, kan dette lede til votering.<sup>145</sup>

I Tyskland er ordningen en noe annen. EU-utvalget mottar de relevante dokumentene og bestemmer, sammen med forbundsdagspresidenten, hvilket fagutvalg som skal ha hovedansvaret for å utrede spørsmålet og hvilke som eventuelt skal konsulteres.<sup>146</sup> Forslag innenfor en bestemt sektor behandles i det respektive fagutvalget på samme måte som i innenrikspolitikken. Traktatendringer og sektorovergrepene initiativ hører imidlertid hjemme i EU-utvalget. De fleste dokumentene ender med at parlamentet tar dem til etterretning, men i noen tilfeller formulerer ansvarlig utvalg forslag til plenarvedtak, som – hvis det blir vedtatt – pålegger regjeringen konstitusjonelle plikter.<sup>147</sup>

## 4.2.2 Subsidiaritetskontroll

I Danmark har fagutvalgene fått en formell rolle når det gjelder overholdelsen av subsidiaritetsprinsippet.

Siden 1. januar 2005 følger det uttrykkelig av Folketingets forretningsorden at EU-spørsmål inngår som en naturlig del av fagutvalgenes arbeidsområde.<sup>148</sup> I forarbeidene ble det fremhevet at en tidlig substansbehandling i fagutvalgene vil bidra til å sikre Folketinget størst mulig innflytelse på EU-saker.<sup>149</sup> Også Europaudvalget har oppfordret til en tidlig behandling i fagutvalgene. I den forbindelse ble det presisert at det mest gagnlige ville være om fagutvalget uttalte seg om det substansielle innholdet i forslaget, samtidig som det ble redegjort for de forskjellige partienes politiske holdninger til det.<sup>150</sup>

På grunnlag av et kort subsidiaritetsnotat fra regjeringen – som skal være Europaudvalget og det eller de relevante fagutvalg i hende *senest to uker* etter at Kommisjonens lovforslag foreligger i dansk språkversjon<sup>151</sup> – forestår fagutvalgene den første kontrollen av hvorvidt forslaget holder seg innenfor rammene av subsidiaritetsprinsippet. De kan sende en innstilling vedrørende forslaget til Europaudvalget, som – på bakgrunn av regjeringens grundnotat og den eventuelle

---

<sup>145</sup> *Ibid.*

<sup>146</sup> § 93 *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages* (GO-BT).

<sup>147</sup> Dette drøfter jeg i kapittel 6.

<sup>148</sup> FF § 7 stk. 2.

<sup>149</sup> Udvalget for Forretningsordenens bemærkninger til FF § 7 stk. 2, sitert i bilag 1 til Europaudvalgets vejledende sammenskriving af Europaudvalgets beretninger av 23. januar 2007.

<sup>150</sup> Beretning av 19. februar 1999 s. 2. Se også beretning av 10. mai 2001 s. 3.

<sup>151</sup> Beretning av 10. desember 2004 s. 15.

innstillingen fra fagutvalget – gjør den endelige vurderingen av om subsidiaritetsprinsippet er overholdt.

### 4.2.3 Særlig om reformen i Sverige

De nye bestemmelsene i riksdagsordningen i Sverige som ble vedtatt høsten 2006, var foranlediget blant annet av en misnøye med at EU-sakene ble forbeholdt et lite utvalg riksdagsmedlemmer i EU-nämnden.<sup>152</sup> Sosialdemokratene gikk, som eneste parti, mot samtlige endringsforslag.

For det første ble alle nye grønn- og hvitbøker gjort til gjenstand for *obligatorisk riksdagsbehandling*.<sup>153</sup> Disse dokumentene egner seg for behandling i fagutvalgene. Hensynet til diskresjon gjør seg her ikke gjeldende på samme måte som i en forhandlingssituasjon. Riksdagspresidenten kan, sammen med de parlamentariske lederne, avgjøre at også andre dokumenter skal behandles på samme måte. I forarbeidene pekes det eksempelvis på meddelelser fra Kommisjonen og Rådets arbeidsprogram.<sup>154</sup> Derimot faller konkrete forslag til bindende rettsakter etter EF-traktaten artikkel 249 utenfor ordningen. Det samme gjelder kommisjonsforslag med henblikk på vedtak under andre og tredje søyle.

Riksdagen oversender høringsdokumentene til det berørte fagutvalget som gransker dem på samme måte som et nasjonalt anliggende. Utvalget fremmer så gjennom en innstilling til Riksdagen forslag til opinionsytring. Hvis det er dissens i utvalget, forutsettes at Riksdagen kan votere over alternative forslag.<sup>155</sup> Behandlingen avsluttes med at Riksdagens uttalelse (*utlåtande*) vedlegges protokollen.

På denne måten ønsket en tidlig å forankre EU-spørsmålene både i Riksdagen og i samfunnet for øvrig ved å skape offentlig debatt om europeiske initiativ.<sup>156</sup> Det hadde en egenverdi at Riksdagen arbeidet med disse sakene. Ytringen er derimot av konstitusjonelt *ikke-bindende* karakter. Det innebærer at verken regjeringen, fagutvalgene eller øvrige riksdagsorganer er bundet ved en senere oppfølging av spørsmålet.<sup>157</sup> Likevel er uttalelsene offentlige og det ble forutsatt at regjeringen *på eget initiativ og i egen interesse* gjorde seg kjent med hva som hadde fremkommet under

---

<sup>152</sup> For forarbeidene, se framställning (framst.) 2005/06: RS3 «Riksdagen i en ny tid», bet. 2005/06:KU21 og debatten i protokoll 2005/06:133 (1. juni 2006) samt bet. 2006/07:KU3 og debatten i protokoll 2006/07:35 (7. desember 2006). Endringene trådte i kraft fra 1. januar 2007.

<sup>153</sup> Riksdagsordningen 10 kap. 4 §.

<sup>154</sup> Bet. 2005/06:KU21 s. 28.

<sup>155</sup> *Ibid.*

<sup>156</sup> Framst. 2005/06:RS3 s. 42.

<sup>157</sup> Se f.eks. bet. 2005/06:KU21 s. 29.

riksdagsbehandlingen.<sup>158</sup> På denne bakgrunn har Riksdagens uttalelser avgjort politiske konsekvenser. Sosialdemokratene innvendte at Riksdagens vedtak *i praksis* ville binde regjeringen på et tidlig tidspunkt i prosessen, noe som kunne svekke de svenske interessene i det forhandlingsorienterte og konsensussøkende EU-samarbeidet. Det var sterkt medvirkende til at de – et tradisjonelt tungt regjeringsparti – gikk mot forslaget.<sup>159</sup> Imidlertid er det klart at Riksdagens uttalelser ikke kan inneholde noen oppfordring til regjeringen om å handle på en bestemt måte. For regjeringen kan det tvert imot være nyttig å få kjennskap til nasjonalforsamlingens holdninger. Derfor bør disse innvendingene ikke tas så tungt.

Selv om Kommisjonen formelt ikke er adressat for Riksdagens uttalelser, vil ytringen gjøres kjent også for EUs organer ved at det ad tjenestemannsvei gis informasjon om Riksdagens synspunkter.<sup>160</sup>

I løpet av 2007 har fagutvalgene skrevet 17 uttalelser vedrørende høringsdokumenter som er blitt behandlet i plenum. I et flertall av tilfellene har det ledet til debatt, og ved tre tilfeller har det blitt votert over fagutvalgets innstilling.<sup>161</sup>

En annen nyskapning var at fagutvalgene ble gitt adgang til å *kreve overlegninger* med regjeringen om EU-spørsmål som faller innenfor utvalgets arbeidsområde.<sup>162</sup> Det presiseres at det ligger til et mindretall på fem utvalgsmedlemmer å kreve slikt samråd.<sup>163</sup> For å skape rom for fagutvalgene ble samtidig EU-nämndens mandat *begrenset* til kun å omfatte slike saker på Rådets dagsorden hvor det skal fattes vedtak. I forarbeidene ble det fremhevet at fokuset i nämnden burde være på de forhandlingsstrategiske overveielser, siden saksaspektene var blitt behandlet i fagutvalgene.<sup>164</sup> Når det gjaldt den eksakte arbeidsfordelingen mellom fagutvalgene og EU-nämnden, ble det uttalt at dette måtte utvikles gjennom praksis, men det var klart at det skulle skje en *reell maktforskyvning* i fagutvalgenes favør.<sup>165</sup> At visse fasetter ved samme sak kunne bli gjenstand for så vel overlegninger med fagutvalgene som samråd med EU-nämnden, ble heller ikke ansett som noe tungtveiende argument mot den nye ordningen.<sup>166</sup>

---

<sup>158</sup> Se framst. 2005/06:RS3 s. 43.

<sup>159</sup> Jf. reservasjonen i bet. 2005/06:KU21 s. 89.

<sup>160</sup> Opplyst av Riksdagens sekretariat.

<sup>161</sup> *Ibid.*

<sup>162</sup> Riksdagsordningen 10 kap. 3 §.

<sup>163</sup> Allerede forelå en adgang for utvalgene til å innhente informasjon fra regjeringen (se kapittel 5.2.1), men det nye er at det her forutsettes politiske drøftelser.

<sup>164</sup> Framst. 2005/06:RS3 s. 50.

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> Bet. 2005/06:KU21 s. 30.

Fagutvalgene har generelt vist en høy aktivitet etter at de nye reglene trådte i kraft. De har i vid utstrekning begjært samråd med regjeringen, selv om noen utvalg av naturlige grunner beskjeftiger seg mer med EU-saker enn andre.<sup>167</sup>

Det vanskeligste spørsmålet i praksis har vært forholdet mellom fagutvalgene og EU-nämnden. Dette samspillet kan by på en viss friksjon. Ideelt skal fagutvalgene involveres på et tidligere stadium. Mens forslaget forberedes av Kommisjonen og senere behandles i Rådets arbeidsgrupper samt i COREPER, følger fagutvalgene saken. Når det så er tid for vedtak i Rådet, kobles EU-nämnden inn og gir regjeringen det endelige forhandlingsmandatet.<sup>168</sup> En kan imidlertid med tyngde spørre om en slik stringent sontring i tilstrekkelig grad reflekterer hvordan EUs beslutningsprosess faktisk fungerer. En *dokumentorientert* avgrensning av ansvarsområdene synes mer hensiktsmessig, der fagutvalgene reagerer på viktige kommisjonsforslag mens samtlige forhandlingsaspekter håndteres i EU-nämnden.

En innvending mot de nye reglene er for øvrig at overlegningene i fagutvalgene som hovedregel foregår i fortrolighet. Det samme gjelder EU-nämnden, men her publiseres stenografiske referater i ettertid, noe som bidrar til åpenhet om nämndens arbeid.<sup>169</sup> En risikerer dermed at kontrollen med regjeringen har blitt flyttet til konfidensielle drøftelser bak lukkede dører.<sup>170</sup> Likevel publiseres kortfattede protokoller etter hvert utvalgsmøte hvor det fremgår hvorvidt det er flertall for regjeringens opplegg, og hva eventuelle avvikende politiske oppfatninger består i.

Den siste nyvinningen var at enhver partigruppe som er representert i EU-nämnden nå, før et møte, kan erstatte et av sine medlemmer med en representant fra det fagutvalget hvis område berøres av de spørsmålene som er til debatt.<sup>171</sup> Det gjelder likevel ikke hvis partigruppen allerede er representert i EU-nämnden med et medlem eller *suppleant*<sup>172</sup> fra det berørte fagutvalget. Slik skulle en blant annet sikre at fagutvalgenes synspunkter fikk gjennomslag i det endelige samrådet.

---

<sup>167</sup> I løpet av 2007 har 39 overlegninger blitt avholdt. De mest aktive utvalgene har vært socialförsäkringsutskottet (hvis arbeidsområde også omfatter asyl- og innvandringspolitikk) og miljø- och jordbruksutskottet, med henholdsvis ni og åtte samråd. Kilde: Riksdagens utredningstjänst.

<sup>168</sup> Der fagutvalgene ikke benytter seg av adgangen til å kreve samråd, har EU-nämnden i riksdagsordningen 10 kap. 6 § andra stycket en sikkerhetsventil for å fange opp sakene før de er kommet så langt som til klubbingen.

<sup>169</sup> Se kapittel 5.3.2.

<sup>170</sup> Dette synspunktet ble fremført av sosialdemokratene under debatten 7. desember 2006, jf. protokoll 2006/07:35.

<sup>171</sup> Riksdagsordningen 10 kap. 5 § tredje stycket.

<sup>172</sup> Se riksdagsordningen 7 kap. 9 §.

Et hyppig personskifte i nämnden *kan* redusere mulighetene for fortrolige drøftelser mellom regjering og parlament som er EU-nämndens hovedfunksjon.<sup>173</sup> Imidlertid viser det empiriske materialet at opplysningene som fremkommer under disse møtene, bare unntaksvis er av en sensitiv karakter,<sup>174</sup> noe som svekker denne innvendingen.

Generelt har de nye arbeidsformene medført en allment økt interesse for EU-spørsmål i Riksdagen – både blant representanter, partigrupper og administrasjon – og en økt etterspørsel etter informasjon og utdanning om EU-saker. Foreløpig er det derfor grunnlag for å si at Riksdagen generelt har blitt mer aktiv i europapolitikken, noe som var ett av hovedformålene med reformen.<sup>175</sup>

### 4.3 Stortingets fagkomiteer

Fagkomiteene på Stortinget har tradisjonelt vært lite involverte i arbeidet med europapolitikken, men også her ser en at pendelen er i ferd med å svinge.

I tiden etter 1994 berodde involveringen hovedsaklig på at fagkomiteene fra tid til annen ble innkalt til Europautvalgets møter for å drøfte rettsakter som henhørte under deres ansvarsområde. Men dette forekom sporadisk og sjelden. Ettersom EU-debatten gradvis la seg, tydet dessuten tidsforbruk og fremmøteprosent på at Europautvalget ikke var spesielt høyt prioritert blant stortingsrepresentantene, noe som er et potensielt demokratisk problem.

Ett av formålene med den interne prosedyreendringen i Europautvalget våren 1999, var å forsøke å rette på dette.<sup>176</sup> Det ble avtalt at fagstatsråder i større grad skulle stille på møtene ved siden av utenriksministeren, for å redegjøre nærmere om regelutviklingen i EU innenfor sine områder. Samtidig ble de relevante fagkomiteene innkalt for å overvære slike redegjørelser.<sup>177</sup> Orienteringen fra fagstatsrådene skulle imidlertid ikke danne grunnlag for konsultasjon. Det ble presisert at utvalgsmedlemmene på dette tidspunktet ikke var forberedt på å gi politisk forpliktende tilsagn.<sup>178</sup>

Når det gjelder effekten av endringene, er bildet broket. Tidsforbruk og fremmøteprosent økte ikke.<sup>179</sup> Selv om en tidvis kunne spore kvalifiserte debatter,<sup>180</sup> er

---

<sup>173</sup> Også dette ble påpekt av sosialdemokratene, jf. reservasjonen i bet. 2005/06:KU21 s. 90.

<sup>174</sup> Se kapittel 5.3.

<sup>175</sup> Kilde: Riksdagens utredningstjänst.

<sup>176</sup> Jf. referatene fra møte 22. februar 1999, der den nye modellen ble presentert, og fra møte 23. mars 1999 som var det første som foregikk etter de nye prosedyrene.

<sup>177</sup> I tiden etter 1999 har fagkomiteene gjennomsnittlig deltatt på 2/3 av møtene. Næringskomiteen og energi- og miljøkomiteen er de som hyppigst har deltatt, med én til to innkallinger i året.

<sup>178</sup> Jf. representanten Blankenborg (Ap) på møtet 3. desember 2002.

<sup>179</sup> I 2002 lå møtetiden gjennomsnittlig på 41 minutter, som var lavere enn i tiden før 1999.



det generelle inntrykket at europapolitikk fortsatte å være et begrenset satsingsområde for stortingsrepresentantene.

En må til nåværende regjeringsperiode før en kan se et reelt hamskifte. Under Stoltenberg II-regjeringen har en sett en *markant* økning både i tidsforbruk og fremmøteprosent, noe som er en klar indikasjon på at dette politikkområdet har fått økt prestisje.<sup>180</sup> Drøftelsene har også fått mer substans enn tidligere.<sup>182</sup>

De nye endringene i forretningsordenen søker å tilrettelegge for fagkomiteenes involvering i større grad enn hittil. Av Fo. § 13 a fjerde ledd følger at fagkomiteene kan vedta å avgi skriftlige uttalelser til Europautvalget om en sak som utvalget skal behandle. Selv om rammebetingelsene for involvering nå er til stede, er det et åpent spørsmål hvorvidt de vil utnyttes. For det kreves et helt annet bevissthetsnivå hos stortingsrepresentantene hva angår europapolitikken. Fokuset på dette området i 2007 er et steg i riktig retning.

---

<sup>180</sup> Et eksempel er møtet 21. mai 2002, hvor en rekke representanter fra finans- og næringskomiteen deltok (til sammen var det 31 representanter på møtet) og flere kontroversielle statsstøttetvister med ESA ble drøftet, herunder differensiert arbeidsgiveravgift.

<sup>181</sup> Gjennomsnittlig møtetid i 2006 var således på 56 minutter.

<sup>182</sup> Et eksempel er møtet 25. april 2006, som varte knappe halvannen time og hvor flere store saker var til debatt, blant annet hjemfallssaken (hvor energi- og miljøkomiteen deltok), den siste EØS-utvidelsen og kvotedirektivet.

## 5 Informasjon og innsyn

### 5.1 Innledning

På stadig flere samfunnsområder utgjør den økende kompleksiteten en trussel for parlamentarisk behandling. Normalt disponerer regjeringen med hele det offentlige utredningsapparatet, over langt bedre informasjon enn de parlamentariske organer som den er ment å skulle kontrolleres av. Spesielt artikulert blir dette i europapolitikken. Sakene som behandles her kan ha en betydelig detaljrikdom. Og mens parlamentet i innenrikspolitiske spørsmål har tilgang på en rekke informasjonskanaler, blir regjeringen for EU-sakene den *ene* primære kilden til opplysninger. Dette byr på særskilte utfordringer.

I dette kapittelet vil jeg drøfte hvorvidt parlamentene er tilstrekkelig informert til å utøve en effektiv kontroll med regjeringens europapolitikk. Et sentralt spørsmål er hvilke dokumenter og opplysninger regjeringen er pålagt å legge frem for parlamentet uoppfordret, samt hvilke mekanismer som ligger tilgjengelig for parlamentarikerne til å *kreve* EU-relatert informasjon. Det vil eksplisitt sondres mellom fagkomiteene, europautvalget og plenum. Jeg vil hovedsaklig konsentrere meg om de nordiske landene, der parlamentets informasjonsrettigheter er blant de mest utviklede.

Dernest vil jeg ta opp graden av åpenhet omkring europapolitiske spørsmål i parlamentet. Det kan med tyngde spørres hvorvidt det er holdbart i et moderne demokratisk samfunn å basere kontrollen over regjeringen på konfidensielle drøftelser bak lukkede dører. Allmennheten bør ha innsyn i saker som er med på å definere deres rammevilkår.

Etter å ha studert de nasjonale reglene vil jeg dreie fokus til informasjon og innsyn på europeisk nivå. Prinsipielt er det enkelt å kritisere et system der regjeringen har monopol på de opplysningene som parlamentet legger til grunn når de utøver sin kontroll. Særlig for rådsmøtene kan dette bli problematisk. Det må antas at statsråder neppe vil drive «selvinkriminering» i tilfeller der de har forvaltet et parlamentarisk mandat kritikkverdig. Derfor bør det rettes spesiell oppmerksomhet mot hvilke muligheter som foreligger for de nasjonale parlamentene til å «omgå» regjeringen i informasjonsinnhenting.

## 5.2 Regjeringens informasjonsplikter

### 5.2.1 Fagkomiteene

De beste betingelsene for involvering skapes der fagkomiteene har sikker tilgang på filtrert, bearbeidet og lett forståelig informasjon om europeiske initiativ innenfor deres saksområder.

I den forbindelse er det relevant å peke på prinsippet som ble knesatt i Danmark i 1994 om *parallel* skriftlig informasjon. Prinsippet innebærer at grundnotater, samlenotater, supplerende samlenotater, svar på *udvalgsspørsmål*, orienteringsnotater, rådsmøtereferater, oversikter over Kommisjonens og formannskapetets lovgivningsprogram samt andre notater fra regjeringen vedrørende EU-spørsmål, skal fremsendes parallelt og samtidig til Europaudvalget og til det eller de relevante fagutvalg.<sup>183</sup>

Selv om *papiromfanget* etter dette er tilfredsstillende, er det lite verdt dersom parlamentarikerne ikke evner å analysere og forstå dokumentene de mottar.<sup>184</sup>

I Danmark viser en gjennomgang av samtlige av Europaudvalgets beretninger fra 1973 til 2006 en klar trend der folketingsmedlemmene i det siste har søkt å *redusere* papirflyten og snarere fokusert på innholdet.

«Europaudvalget har drøftet de ønsker, der er fremkommet fra folketingsmedlemmer om ”færre, men bedre og mer målrettede papirer”»<sup>185</sup>

«Det centrale er, at kvaliteten af de fremsendte notater styrkes, snarere end at papirmængden øges.»<sup>186</sup>

Kvalitet fremfor kvantitet har blitt et slagord. Av spesiell interesse er kravet om en enklere språkbruk. Notatene skal gjøres korte, presise og lettforståelige.<sup>187</sup> Lignende synspunkter ble fremført av riksdagsmedlemmer i Sverige under en gransking av Riksdagens arbeid med EU-spørsmål i 1999-2000. Her hevdet flere representanter at informasjonen fra regjeringen var kronglete, det var for mye tekst og språket var for byråkratisk.<sup>188</sup>

Spesielt viktig er de forklarende notatene som regjeringen knytter til nye kommisjonsforslag. Klare forpliktelser for regjeringen på dette området må anses blant de viktigste forutsetningene for en effektiv parlamentarisk kontroll. Særlig overfor det

---

<sup>183</sup> Beretning av 20. mai 1994 s. 3. Dette er i stor grad sammenfallende med hvilke dokumenter de svenske fagutvalgene får distribuert.

<sup>184</sup> I kapittel 7.2 kommer jeg inn på betydningen av et selvstendig utredningsapparat i parlamentet som kan bidra i så henseende.

<sup>185</sup> Beretning av 19. februar 1999 s. 5.

<sup>186</sup> Beretning av 10. desember 2004 s. 12.

<sup>187</sup> Jf. bilag 1 til beretning av 10. desember 2004 om minimumskrav til regjeringens notater.

<sup>188</sup> Hans Hegeland, *Nasjonell EU-parlamentarism*, 2006 s. 58.

sektorovergripende europautvalget lar et slikt ansvar seg begrunne, men heller ikke ekspertene i fagkomiteene vil nødvendigvis ha den tekniske innsikten som fordres for å sette seg inn i alle forslagens implikasjoner. En forpliktelse for regjeringen til å utarbeide forklarende notater kan begrunnes i arbeidsfordelingen mellom regjering og parlament, hvor regjeringen – med all sin ekspertise – har en særskilt oppfordring til å fremskaffe relevant og poengtert informasjon om saker som skal til behandling i nasjonalforsamlingen.

Videre er det avgjørende at parlamentet også får kjennskap til regjeringens *holdning* til forslaget på et tidlig tidspunkt. Det har sentral betydning for representantenes mulighet til en målrettet saksbehandling. Etter alt å dømme vil det også føre til mer kvalifiserte debatter i fagkomiteene.

I Danmark utarbeider regjeringen *grundnotater* for alle nye direktivforslag, alle nye grønn- og hvitbøker (samt andre vesentlige høringsdokumenter), øvrige forslag til rettsakter som etter regjeringens skjønn er vesentlige og, endelig, vedtak som treffes av Kommisjonen etter komitologiprosedyrer<sup>189</sup> og kvalifiserer til nærmere utredning.<sup>190</sup> Grundnotatet skal

«kunne forstås og anvendes af folketingsmedlemmer. Grundnotatet udformes primært med henblik på at gøre det mulig for det relevante fagudvalg at behandle sagen. Det skulle helst også være forståeligt for interesserede borgere, idet grundnotatet også skal kunne tjene som sagligt grundlag i den offentlige debat ...»<sup>191</sup>

I 2004 ble regjeringen pålagt å inkludere tre nye elementer i grundnotatene. Det skal inneholde et avsnitt om regjeringens foreløpige generelle holdning til kommisjonsforslaget,<sup>192</sup> et avsnitt om generelle forventninger til andre lands holdninger i det omfang dette er mulig og holdningene kjente, samt at det skal være et avsnitt som gir en selvstendig og uttømmende vurdering av hvorvidt forslaget er i overensstemmelse med subsidiaritetsprinsippet.<sup>193</sup>

Grundnotatet skal oversendes senest når den danske regjering begynner å binde seg til posisjoner i Rådets arbeidsgrupper, *dog alltid senest 4 uker* etter at forslaget fremsendes Rådet i dansk språkversjon.<sup>194</sup>

---

<sup>189</sup> En del rettsakter bemyndiger Kommisjonen til å treffe vedtak av lovgivningskarakter. I slike tilfeller vil hjemmelen normalt kreve at Kommisjonen drøfter sine forslag til «forskrift» med en komite bestående av representanter fra medlemslandene. Det finnes mange typer samspill mellom Kommisjon og komite, og dette kompliserte systemet omtales gjerne som «komitologi».

<sup>190</sup> Beretninger av 27. september 1996 s. 2 og 19. februar 1999 s. 5.

<sup>191</sup> Beretning av 19. februar 1999 s. 6.

<sup>192</sup> Et slikt krav var ikke på plass i Sverige og Finland da de ble medlemmer i 1995, men fremgår i dag uttrykkelig av riksdagsordningen 10 kap. 2 § og den finske grunnloven 96 § in fine.

<sup>193</sup> Beretning av 10. desember 2004 s. 14.

<sup>194</sup> *Ibid.*

I forkant av rådsmøtene bør den eller de relevante fagkomiteer informeres om sakene på Rådets dagsorden og hvor forhandlingene står i øyeblikket. Konkrete spørsmål vedrørende forhandlingsstrategi hører hjemme i europautvalget. Men det har en egenverdi at også fagkomiteene holdes underrettet om hvilke saker som skal til behandling. Det gir en følelse av involvering og kontroll.

I Danmark utarbeider regjeringen *samlenotater* før alle rådsmøter. Samlenotatet er i hovedsak en ajourført versjon av det tidligere grundnotatet. For så vidt angår samlenotater hvor det ikke er utarbeidet et grundnotat (f.eks. saker som ikke har karakter av lovgivning), skal samlenotatet i prinsippet inneholde den samme informasjonen som et grundnotat.<sup>195</sup> Samlenotatet skal være Folketinget i hende *senest 8 dager* før det aktuelle møtet i Europaudvalget.<sup>196</sup> På den måten ønsket en å muliggjøre drøftelser i de berørte fagutvalgene før saken ble behandlet i Europaudvalget.<sup>197</sup> Av samlenotatet skal fremgå hvilke saker som ventes satt til avstemning, om Danmark ser ut til å komme i mindretall, eller om Danmark kan inngå i et blokkerende mindretall.<sup>198</sup>

Flere av problemstillingene redegjort for over, har overføringsverdi til Stortingets fagkomiteer under EØS-regimet. Det gjelder især behovet for siling og kvalitetssikring av informasjonen.

Lenge var dog *mangel* på informasjon hovedproblemet for Stortingets komiteer. Riktignok har sakspapirene til Europautvalgets møter alltid ligget offentlig tilgjengelig på internett. Det gjelder for det første listene med omtale av de rettsaktene som er klare for innlemmelse i EØS-avtalen. Dernest gjelder det oversiktene fra regjeringen over antatt EØS-relevante forslag til rettsakter og vedtatte rettsakter som Europautvalget får oversendt to ganger i året. Likevel må en anta at fagkomiteene bare i beskjeden grad innhentet og gjennomgikk denne typen informasjon.

Av Fo. § 13 a fjerde ledd følger nå uttrykkelig at de dokumentene som Europautvalget får tilsendt fra regjeringen, også sendes til berørte fagkomiteer. Av forarbeidene fremgår at dette skal gi fagkomiteene det faktagrunnlaget de trenger for å kunne avgi uttalelser eller delta i konsultasjonene i Europautvalget.<sup>199</sup>

Det er likevel et åpent spørsmål om informasjonen gir fagkomiteene tilstrekkelig grunnlag for å danne seg en reell oppfatning om sakene. Det første ankepunktet er *kvaliteten* på regjeringens omtale av rettsaktene; det tekniske nivået er fortsatt for høyt, det potensielt problematiske med de forskjellige forslagene tas ikke opp i særlig grad, og

---

<sup>195</sup> *Ibid* s. 16.

<sup>196</sup> Beretninger av 19. februar 1999 s. 6 og 10. desember 2004 s. 16.

<sup>197</sup> Beretning av 20. mai 1994 s. 3.

<sup>198</sup> Beretning av 10. desember 2004 s. 16.

<sup>199</sup> Innst. S. nr. 38 (2007-2008) s. 3.

avsnittene om regjeringens holdning er meget summariske. Med begrenset kapasitet i komiteene, gjør dette at terskelen for å sette seg inn i sakene blir for høy. Her kan det med hell ses hen til Danmark, hvor *grundnotaterne* – så langt jeg kan vurdere – ligger på et meget høyt nivå. Videre bør det la seg gjøre å formidle informasjonen på et tidligere tidspunkt enn i dag. Utfordringen i EØS-regimet er at når rettsakter har kommet så langt som til EØS-komiteen, er det i realiteten lite Norge kan gjøre. Det skal jeg komme tilbake til. I stedet er det de lovforslagene som er på utarbeidelsesstadiet i EU, eller – til nød – de som nylig har blitt fremmet av Kommisjonen, som egner seg best for stortingsbehandling. Da spørsmålet var oppe i 1996 om å utvide konsultasjonsplikten til også å omfatte disse rettsaktene, var regjeringen forbeholden. Den uttalte at enhver informasjon på dette stadiet vil være beheftet med betydelig usikkerhet siden forslaget kan gjennomgå store forandringer under behandlingen i Europaparlamentet og Rådet, sågar falle utenfor EØS-avtalen.<sup>200</sup> Etter min mening begrunner ikke denne usikkerheten at regjeringen skal være uten informasjonsplikter overfor fagkomiteene på dette tidspunktet i prosessen. Ved løpende å gjøres oppmerksomme på nye EØS-relevante europeiske initiativ gjennom korte og poengterte notater, vil fagkomiteene gis langt bedre rammebetingelser. En omfattende og komplisert oversikt hvert halvår virker bare fremmedgjørende.

Hvis fagkomiteene mener informasjonen fra regjeringen gir et utilstrekkelig grunnlag for å danne seg en velfundert oppfatning, blir neste spørsmål hvilke formelle mekanismer som står til disposisjon for å *kreve* EU-relatert informasjon fra regjeringen.

Av spesiell interesse i så måte er regelen i den svenske riksdagsordningen 4 kap. 11 §. Her knesettes en rett for fagutvalgene til, på hvilket som helst tidspunkt, å kreve opplysninger og ytringer fra regjeringen om EU-spørsmål som faller inn under utvalgets saksområde. Det presiseres at denne retten tilligger et mindretall på fem utvalgsmedlemmer, jf. annet ledd.<sup>201</sup> I 1998 ble dette satt på spissen da *jordbruksutskottet* ønsket tilgang til en rapport utarbeidet av et privat advokatfirma på oppdrag fra regjeringen, om Sveriges gjennomføring av EUs miljøregler. Rapporten hadde Kommisjonen som adressat. Ifølge media hadde regjeringen belagt rapporten med *utrikessekretess*. I granskingen som fulgte, uttalte KU at bestemmelsen er gitt som en særlig minoritetsrettighet i EU-spørsmål, hvor regjeringen må anses å være en spesielt viktig kilde til informasjon. Noen form for diskresjonær adgang til å avslå innsyn er det dermed ikke grunnlag for. Behovet for fortrolighet i særlig ømtålige saker kan i stedet ivaretas gjennom reglene i riksdagsordningen om taushetsplikt i utvalgene.<sup>202</sup>

---

<sup>200</sup> Se brevet fra handelsministeren til utenrikskomiteen av 24. mai 1996 inntatt i Innst. S. nr. 252 (1995-96) s. 4.

<sup>201</sup> Etter de nye reglene i riksdagsordningen som redegjort for i forrige kapittel, er denne bestemmelsen ikke lenger av like stor praktisk betydning.

<sup>202</sup> Bet. 1997/98:KU25 s. 44-47.

I Finland har fagutvalgene ubegrenset rett til skriftlig informasjon («utredningar») fra regjeringen eller det respektive departement innenfor sitt område, jf. grunnloven 47 § 2 mom.<sup>203</sup>

Stortingets fagkomiteer har som utgangspunkt ingen kompetanse til på eget initiativ å ta saker opp til behandling, jf. Fo. § 20 fjerde ledd. Uten formell hjemmel er det derfor tvilsomt om de ville hatt adgang til å be regjeringen om ytterligere dokumenter om europeiske anliggender, eller rette formelle skriftlige spørsmål til statsråder om slike saker.<sup>204</sup> Det følger nå uttrykkelig av Fo. § 13 a fjerde ledd at fagkomiteene har denne kompetansen. Regjeringen vil i så fall ikke være under noen *rettslig* forpliktelse til å oversende dokumentene eller svare på spørsmålet.<sup>205</sup> Hvis den gjør det – og det vil det være *politiske* forventninger om at den skal gjøre – vil det imidlertid utløse en sannhets- og utførlighetsplikt etter Grl. § 82 annet punktum.<sup>206</sup> Derimot var det presidentskapets oppfatning at komiteene ikke burde ha anledning til å avholde høringer i disse sakene, spesielt ikke med regjeringsmedlemmer, for å unngå å foregripe konsultasjonene i Europautvalget.<sup>207</sup> Hvis fagkomiteene tar opp sensitive forhandlingsspørsmål, er et slikt forbud kanskje fornuftig. Her er det uheldig med dobbeltbehandling. Imidlertid er det mer praktisk at komiteene tar opp andre saker, eksempelvis nye høringsdokumenter fra Kommisjonen. I så fall gjør de samme synspunktene seg på langt nær like gjeldende. Her bør det være adgang til å avholde høringer, også med statsråder, for å styrke komiteenes faktagrunnlag og stifte bekjentskap med regjeringens holdning. Det er ordningen i de øvrige nordiske land.

---

<sup>203</sup> I Danmark har fagutvalgene ingen kompetanse til å fremsette rettslig bindende krav til regjeringen om informasjon. Likevel kan de rette såkalte *udvalgsspørsmål* til en minister, jf. FF § 8 stk. 6. Spørsmålet besvares skriftlig, eller utvalget kan anmode ministeren om å besvare spørsmålet muntlig under et *samråd* i utvalget. Spørsmålet vil normalt være initiert av opposisjonen, men stilles formelt av utvalgsformannen på utvalgets vegne. I prinsippet kan det settes til avstemning i utvalget om et spørsmål skal stilles, men siden de skal være nøytralt formulerte og har informasjonsinnhenting som formål, byr det sjelden på problemer. Ordningen er meget praktisk og anvendes også i europapolitikken. Eksempelvis er det tradisjon for at de fleste fagutvalgene innkaller relevante ministre i samråd uken før det aktuelle rådsmøtet.

<sup>204</sup> Dette ble drøftet i Innst. S. nr. 38 (2007-2008) s. 2-3.

<sup>205</sup> Det er ingenting verken i ordlyden eller forarbeidene som tyder på at det var meningen. Og en alminnelig opplysningsplikt for regjeringen gjelder bare der den *selv* fremlegger en sak for Stortinget til behandling, jf. Grl. § 82 første punktum.

<sup>206</sup> Opplysningsplikten ble ansett som konstitusjonell sedvanerett også før vedtakelsen av § 82. For forarbeidene til den nye bestemmelsen, se Dok. nr. 12:1 (2003-2004) samt Innst. S. nr. 94 (2006-2007) og debatten i St.tid 2006-2007 s. 2000-2008, 2022-2023.

<sup>207</sup> Jf. Innst. S. nr. 38 (2007-2008) s. 3. Høringer er ellers en meget praktisk måte for komiteene å styrke sitt beslutningsgrunnlag på, jf. om prosedyren Fo. § 21.

### 5.2.2 Europautvalget

I dette avsnittet er fokus på hvilken informasjon statsrådene er pålagt å legge frem under møtene i europautvalget.

I Danmark husker vi at opprinnelig var den muntlige foreleggelsen i Europaudvalget forbeholdt *markedspolitiske spørsmål* forut for forhandlinger i *Rådet*.<sup>208</sup> I 1973 var dette stort sett dekkende for EFs daværende kompetanse. Siden har modellen blitt utvidet, både til andre politikkområder og andre instanser.

I 1990 ble det avtalt at modellen skal gjelde tilsvarende for møter i Det europeiske råd og IGC-forhandlinger.<sup>209</sup> Videre skal Europaudvalget løpende informeres om alle rettslige skritt mot Danmark.<sup>210</sup> I 1994 ble det presisert at for så vidt angår saker under EUs andre søyle, så *orienterer* regjeringen Europaudvalget.<sup>211</sup> Her skjer i utgangspunktet ingen mandatgiving. Saker under tredje søyle skal behandles i *Retsudvalget* og i Europaudvalget, hvor eventuelle forhandlingsopplegg forelegges.<sup>212</sup> Endelig har modellen blitt overført også til WTO-saker<sup>213</sup> og til Schengen-samarbeidet.<sup>214</sup>

Heller ikke i Sverige og Finland er europautvalgets krav på informasjon begrenset til rettsaktene og til rådsmøtene. I Finland er regjeringens informasjonsplikt overfor Riksdagen under IGC-forhandlinger eksplisitt nedfelt i grunnloven.<sup>215</sup> Det har blitt praksis for at stora utskottet og utrikesutskottet under konferansen får fortløpende informasjon om hvilke spørsmål som kommer opp, og de vil respondere på disse. På denne bakgrunn er det uttalt at utvalgene i realiteten *styrer* de finske representantenes arbeid på konferansene.<sup>216</sup> Dette er en sterk parlamentarisering av disse prosedyrene.

Også for europautvalgene er det behov for siling av informasjonen slik at de viktige sakene ikke drukner i mengden.

Parallelt med at det danske Europaudvalget konsekvent har blitt involvert på stadig flere områder, ser en at utvalgsmedlemmene søker å begrense og *filtrere* informasjonsstrømmen.

---

<sup>208</sup> Beretning av 29. mars 1973 s. 1.

<sup>209</sup> Beretning av 31. august 1990 s. 1.

<sup>210</sup> Beretning av 16. juli 1993 s. 2.

<sup>211</sup> Beretning av 20. mai 1994 s. 4.

<sup>212</sup> *Ibid.*

<sup>213</sup> Beretning av 14. mars 1997.

<sup>214</sup> Beretning av 7. mai 1998 s. 1.

<sup>215</sup> Grunnloven 97 § 2 mom. sista meningen.

<sup>216</sup> «Hur EU-frågor behandlas i Finlands riksdag», Riksdagens Publikationer s. 12.



«Europaudvalget præciserer ... at regeringen *kun* orienterer om væsentlige sager, og at den *kun* forelægger forhandlingsoplæg vedrørende forslag af større rækkevidde» (min utheving).<sup>217</sup>

En presisering som denne burde være overflødig, men er et klart signal om at Europaudvalget ble forelagt saker som – tidsfaktoren tatt i betraktning – ikke forekom tilstrekkelig viktige.

I lys av forhandlingsmandatenes spesielle karakter i Danmark, har regjeringen nylig forpliktet seg til *løpende og så tidlig som mulig* å orientere Europaudvalget om behandlingen av forslag av større rekkevidde. De skal forelegges Europaudvalget med henblikk på forhandlingsopplegg «inden den danske holdning fastlægges».<sup>218</sup> Bakgrunnen var blant annet en erkjennelse av at stadig flere saker ble behandlet i arbeidsgrupper og komiteer, uten politiske forhandlinger i Rådet.

I alle tre landene er den skriftlige informasjonen som utvalgsmedlemmene mottar i forkant av møtene, normalt fyllestgjørende for å sette seg inn i sakskomplekset i de spørsmålene som skal drøftes. Derfor konsentreres møtene hovedsakelig rundt de avgjørende spørsmålsstillingene, nasjonale standpunkter (inkludert subsidiære standpunkter, dvs. hvilken linje landet skal legge seg på om det første standpunktet ikke er fremgangsrikt under forhandlingene), hvor forhandlingene står i øyeblikket samt hva som eventuelt har hendt i saken siden det skriftlige materialet ble utformet.<sup>219</sup>

For Europautvalget på Stortinget er det viktig å holde to ting fra hverandre. Det første spørsmålet er hvilke saker regjeringen er pålagt å legge frem for utvalget etter Fo. § 13 a, dvs. hvor langt konsultasjonsplikten rekker. Dette er et område hvor det har skjedd en betydelig utvikling siden 1994. Innebygd i konsultasjonsordningen ligger imidlertid også en *informasjonsplikt*. Uten å få informasjon, er det umulig å komme med råd og innspill. Informasjonsplikten vil være subsidiær i forhold til konsultasjonsplikten og ikke i noe tilfelle rekke lengre enn denne. Jeg ser først på rekkevidden av konsultasjonsplikten.

Tradisjonelt har § 13 a tatt sikte på rettsaktene. Riktignok het det i 1994-versjonen at konsultasjoner skulle skje i «saker vedrørende» EØS, som etter sin ordlyd rakk vidt, men i praksis ble den tolket snevrere, til bare å omfatte rettsaktene og da *kun* de rettsaktene som var på dagsordenen for vedtak i EØS-komiteen. En slik snever forståelse av konsultasjonsorganets mandat viste seg etter hvert uhensiktsmessig. Hovedgrunnen til det var det høye detaljnivået. Langt de fleste av rettsaktene var tekniske harmoniseringsbestemmelser som knapt var forskriftssaker og som under normale omstendigheter aldri ville nådd parlamentet. Det var lite å drøfte. Samtidig erkjente en at

<sup>217</sup> Beretning av 19. februar 1999 s. 5.

<sup>218</sup> Beretning av 23. juni 2006 s. 1.

<sup>219</sup> Sml. «Circulär 2 Samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor» (Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, EU-sekretariatet) s. 12.

når en rettsakt var kommet så langt som til EØS-komiteen, var det på mange måter for sent. Det er stadig knyttet formidable *politiske* utfordringer til å anvende reservasjonsadgangen i EØS-avtalen artikkel 102.

Dette var noe av bakgrunnen for en forsiktig revisjon i 1996. Ordlyden i § 13 a ble endret, til å omfatte «forslag om nye eller endrede rettsakter på et område som omfattes av» EØS-avtalen. Formelt fremstod dette som en innskrenkning i forhold til tidligere, men det gjorde at konsultasjonsplikten fikk et mer presist innhold. Av forarbeidene går det frem at meningen var å åpne for konsultasjon også om EØS-relevante utkast til rettsakter som var til behandling i EU-systemet (men ennå ikke hadde nådd EØS), ut fra den tankegangen at det var her påvirkningsmulighetene var størst.<sup>220</sup>

Praksis i Europautvalget utviklet seg over tid i retning av å tone helt ned de rettsaktene som skulle opp i EØS-komiteen. I stedet fokuserte en på de overgripende sidene av EØS-samarbeidet og søkte å fange opp europeiske initiativ på et tidligere tidspunkt. Konsultasjonene ble forbeholdt de «store» rettsaktene hvor det politiske konfliktnivået var størst.<sup>221</sup> Også regjeringens korrespondanse med ESA utgjorde en vesentlig bestanddel av møtene. Denne utviklingen medførte at det ikke lenger var samsvar mellom ordlyden i § 13 a og utvalgets reelle arbeidsområde.

Etter revisjonen av § 13 a høsten 2007 skal regjeringen nå for det første konsultere Europautvalget om «saker som gjelder» EØS-avtalen. Denne ordlyden rammer vidt, men av forarbeidene fremgår at det ikke skulle innebære noen realitetsendring av utvalgets mandat, kun en kodifisering av gjeldende praksis. Like interessant er andre del av bestemmelsen som sier at regjeringen også skal konsultere Europautvalget om «tilgrensende avtaler» med EU. Av forarbeidene fremgår at en primært har tenkt på Schengen-samarbeidet samt andre avtaler mellom Norge og EU på justis- og innenriksområdet,<sup>222</sup> på bakgrunn av at slike spørsmål allerede i noen grad hadde blitt behandlet i utvalget.<sup>223</sup> Ut fra referatene å dømme er det imidlertid meget begrenset i hvilken utstrekning disse områdene har vært berørt på utvalgets møter. I stedet har den utvidede utenrikskomiteen vært rett forum. Hvis bestemmelsen tas på ordet, vil det innebære en vesentlig markering av Europautvalgets stilling som det helt sentrale parlamentariske organet i europapolitikken, og en ikke ubetydelig utvidelse av utvalgets mandat.

Hittil har jeg behandlet konsultasjonsplikten. Neste spørsmål er hvor mye regjeringen er pålagt å si om de sakene den legger frem for Europautvalget. Et minimumskrav må her

---

<sup>220</sup> Se Innst. S. nr. 252 (1995-96) s. 2.

<sup>221</sup> Se kapittel 7.3.

<sup>222</sup> Eksempelvis avtalene med Europol og Eurojust. For tiden drøftes mulighetene for Norge å slutte seg til Prüm-samarbeidet.

<sup>223</sup> Jf. Innst. S. nr. 38 (2007-2008) s. 2.

være at informasjonen er av en slik art at representantene har mulighet for å gjøre seg opp en mening om de ulike sakene, og at møtets karakter av rådgivning dermed får et reelt innhold.

Jeg har tidligere pekt på visse svakheter ved det skriftlige materialet som oversendes Europautvalget og som skal bidra til å skape grunnlag for en kvalifisert debatt. De muntlige orienteringene under møtene er bedre, men prinsipielt er det en uheldig praksis fordi utvalgsmedlemmene fratas muligheten til på forhånd å forberede tilsvaret. Likevel har de reelle konsultasjonene i utvalget stort sett blitt forbeholdt sentrale direktiver som er til behandling i fellesskapsorganene. Disse dukker gjerne opp en rekke ganger på Europautvalgets dagsorden, slik at problemstillingen ikke er så uttalt.

Mer interessant blir spørsmålet når det gjelder Europautvalgets krav på sensitive opplysninger, som andre lands holdninger og visse sider ved egen forhandlingsstrategi. Dette er en problemstilling vi kjenner igjen fra andre land. Siden de forestående forhandlingene i EØS-komiteen ikke utgjør Europautvalgets kjernefunksjon, vil spørsmålet for Stortingets del først og fremst komme på spissen når det gjelder regjeringens korrespondanse med ESA og Kommisjonen samt løpende forhandlinger som føres med EU. Dette er samtaler som etter forholdene kan tilsi fortrolighet.

Rettstvist er der Norge er part er i utgangspunktet forvaltningens anliggende. Det taler for at regjeringen bør ha en viss diskresjonær adgang til å bestemme hvilke opplysninger de ønsker å dele. Likevel omfattes slike saker nå uttrykkelig av konsultasjonsplikten. Så lenge en har et parlamentarisk forum for fortrolige drøftelser mellom regjering og parlament, tilsier reelle hensyn at regjeringen bør fremlegge *all* relevant informasjon for utvalget. Ellers risikerer en at utvalgets autoritet svekkes og at § 13 a reduseres til en papirbestemmelse uten egentlig substans. Så får regjeringen heller anmode om å holde sensitive avsnitt utenfor referatene.<sup>224</sup>

### 5.2.3 Plenum

Det samlede parlamentet vil normalt ha den sterkeste stillingen overfor regjeringen. I Norge tillegges Grunnloven Stortinget i plenum meget sterke beføyelser for å sikre seg den informasjonen det trenger.

Visse opplysninger er regjeringen pålagt å legge frem for parlamentet *på eget initiativ*. I Sverige følger av riksdagsordningen 10 kap. 1 § at regjeringen fortløpende skal informere Riksdagen om hva som skjer innenfor rammen av Unionssamarbeidet. I

---

<sup>224</sup> Etter reformarbeidet på Stortinget i 2007, ser en allerede tendenser til at regjeringen i større grad legger frem sensitiv informasjon, jf. referatet fra møte 8. mars 2007. En rekke avsnitt er unntatt offentlighet av hensyn til deres ømtålige karakter. Det fremgår at dette blant annet var opplysninger knyttet til utvidelsen av EØS-finansieringsordningen (Bulgaria og Romania), forhandlinger som fortsatt pågikk på det tidspunktet.

forarbeidene er det forutsatt at slik informasjon skal gis i åpne plenumsmøter. På denne måten ville den offentlige debatten berikes og europapolitikken demokratiske forankring styrkes.<sup>225</sup> I samme bestemmelse pålegges regjeringen å gjøre rede for sine handlinger i EU overfor Riksdagen, samt hvert år å oversende en rapport (*skrivelse*) om virksomheten i EU.<sup>226</sup> Et utslag av disse reglene er at statsministeren redegjør overfor Riksdagen i plenum etter alle møter i Det europeiske råd.

I sin handlingsplan for gjennomføringen av europapolitikken understreker regjeringen at den vil bidra til at Stortinget gis et bredt informasjonsgrunnlag, slik at innspill og vurderinger kan fremkomme på et tidlig tidspunkt og at relevant informasjon er tilgjengelig.<sup>227</sup> Regjeringen vil legge spesiell vekt på å informere Stortinget *på et tidligst mulig tidspunkt* om forslag til nye rettsakter, lovgivningsprogrammer, grønn- og hvitbøker mv. som er aktuelle for Norge. Dette er ambisiøse *politiske* målsetninger. Når det gjelder hvilket forum i Stortinget som er best egnet til å motta denne informasjonen, presiseres det at Stortinget selv velger sin arbeidsform, og det oppfordres til dialog om disse spørsmålene. Mest nærliggende er det å tenke på Europautvalget, med en parallell distribusjon til den relevante fagkomiteen i tråd med Fo. § 13 a fjerde ledd. Kanskje vil det være behov for å øke møtefrekvensen i Europautvalget for å imøtekomme regjeringens aktivitet. Forslag som er av stor betydning for Norge, bør legges frem for Stortinget i plenum.

Behandlingen av regjeringens europamelding resulterte i stortingsvedtaket den 13. februar 2007, der regjeringen ble bedt om å holde halvårlige redegjørelser for Stortinget «om viktige EU- og EØS-saker». Dette må tolkes som et bindende pålegg. Til nå er det holdt to slike redegjørelser av utenriksministeren.<sup>228</sup> Fokuset har vært både på store linjer og konkret regelverk. Tiltaket er et positivt bidrag for å skape offentlig debatt rundt europapolitiske spørsmål, noe man til en viss grad har lyktes med.

Det mest interessante fra et rettslig perspektiv er hvilke mekanismer som står til disposisjon for parlamentet til å *kreve* informasjon fra regjeringen. Her stiller Stortinget altså (formelt) veldig sterkt. De relevante bestemmelsene er Grl. § 75 lit. f og h. Den første er gjerne utlagt som en spesiell *innsynsrett*, den andre som en *innkallingsrett*.

I praksis anvendes ikke grunnlovsbestemmelsene. Siden retten utøves av stortingsflertallet, kan det også spørres hvorvidt de har noen selvstendig betydning ved siden av mistillitsinstituttet som stort sett garanterer for at en statsråd frivillig

---

<sup>225</sup> Jf. SOU 1993:14 *Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG* s. 243 og SOU 1994:10 *Betänkande av EG-lagsutredningen* s. 95-96 og 107.

<sup>226</sup> Den oversendes vanligvis i mars og er på om lag 200 sider.

<sup>227</sup> St.meld. nr. 23 (2005-2006) s. 34.

<sup>228</sup> Den 4. juni 2007 (jf. St.tid. 2006-2007 s. 3257-3273) og 6. november 2007. Se også debatten 8. november.

etterkommer stortingsflertallets anmodning om informasjon og dokumenter. Likevel vil det her argumenteres for at de har livets rett, ved å fungere som ris bak speilet. De bidrar til at regjeringen stort sett er imøtekommende overfor komiteer, partigrupper og enkeltrepresentanter som henstiller om opplysninger. I norsk statsrettslig teori er mye skrevet om bestemmelsenes generelle rekkevidde.<sup>229</sup> Her vil jeg fokusere på de punktene som er relevante i forhold til Stortingets krav på europarelatert informasjon. Ved å studere rekkevidden av bestemmelsene i denne relasjon, sies det samtidig noe om hvilke dokumenter og opplysninger fagkomiteene kan regne med å få etter Fo. 13 a fjerde ledd.

Grl. § 75 h sier at Stortinget kan fordre «enhver til at møte for sig i Statssager», med unntak av kongefamilien. Bestemmelsen er helt generell. Det er sikker rett at regelen oppstiller en plikt for den innkalte, ikke bare til passivt å møte opp, men også til aktivt å besvare spørsmål og forklare seg om den aktuelle sak (forklaringsplikt). Mangelfull eller uriktig informasjon vil kunne straffes.<sup>230</sup>

Bestemmelsen har et markert januspreg. Mens det er mulig at grunnlovsforfatterne betraktet innkallingsretten som en fordragelig måte for Stortinget å skaffe seg opplysninger på i saker de hadde til behandling,<sup>231</sup> har regelen historisk sett aldri fungert slik.<sup>232</sup> Det ligger dramatikk i å bli innkalt for Stortinget i «Statssager». De gangene der regelen har vært anvendt eller hvor det har vært aktuelt å bruke den, har vært politisk meget ladede. På denne bakgrunn lar det seg hevde at innkallingsretten i dag best kan henføres under *ansvarsreglene*.<sup>233</sup>

Et nærliggende spørsmål for vår problemstilling er hvordan forklaringsplikten forholder seg til taushetsbelagte opplysninger. I europapolitikken vil regjeringen kunne sitte på informasjon som, om den skulle lekke ut, kan skade Norges utenriksrelasjoner.

Utgangspunktet må her være at forklaringsplikten etter § 75 h går foran *nasjonale* lovbestemmelser om taushetsplikt. Allerede trinnhøydereglene tilsier det. Behovet for diskresjon kan ivaretas gjennom reglene om lukket behandling i Stortinget og taushetsplikt for representantene, jf. Fo. § 60 første ledd. Spørsmålet er om vurderingen blir annerledes hvis det dreier seg om *folkerettslige* regler om taushetsplikt. Igjen må det som et utgangspunkt besvares benektende. Forklaringspliktens grunnlovsmessige rang og det dualistiske prinsipp står her i veien for en innskrenkende fortolkning. Imidlertid er det

---

<sup>229</sup> For en moderne drøftelse, se Sejersted 2002 kap. 20 og 21.

<sup>230</sup> Se lov av 3. august 1897 nr. 2 om særlige Straffebestemmelser mv. for Personer, som i Henhold til Grundloven § 75 h indkaldes til at møde for Stortinget.

<sup>231</sup> Dette ble hevdet av statsminister Emil Stang i 1893, jf. St.forh. 1893 s. 1802. Om holdbarheten i Stangs påstander, se Sejersted 2002 s. 927.

<sup>232</sup> For en historisk gjennomgang, se Arne Fliflet, *Stortingets innkallingsrett i historisk lys*, Jussens Venner 1972 s. 69-120.

<sup>233</sup> Disse vil tas opp i kapittel 8.

uheldig om regjeringen skal kunne forpliktes til folkerettsbrudd. Reelle hensyn tilsier derfor at § 75 h anvendes mer varsomt i disse tilfellene. For øvrig vil folkeretten uansett ofte tillate at nasjonale *parlament*er får tilgang til opplysningene så lenge taushetsplikten følger med og binder de representantene som mottar dem. Det gjelder eksempelvis de fleste av de taushetsreglene som er inntatt i EØS-avtalen.<sup>234</sup>

I øvrige parlamenter ivaretas de samme hensyn som innkallingsretten skal beskytte, særlig gjennom *interpellasjonsretten*, som er den adgang parlamentsmedlemmene har til å rette formelle spørsmål til regjeringen om dens politikk, ofte med en rettslig forpliktelse for regjeringsmedlemmene til å svare. En interpellasjon har den samme tosidige karakteren som innkallingsretten. Mens de *kan* ha ukontroversiell informasjonsinnhenting for øye, er det langt vanligere at interpellasjonene er kritiske kontrollspørsmål med ansvarliggjøring som det reelle formål.<sup>235</sup>

Grunnloven gir Stortinget en annen måte å sikre seg informasjon på. Etter Grl. § 75 f tilkommer det Stortinget «at lade sig forelægge ... alle offentlige ... Papirer». Også dette er uttrykk for en helt generell kompetansenorm som gir Stortinget adgang til å kreve innsyn i alle regjeringens og forvaltningens dokumenter. Spørsmålet er hvilke (eventuelle) innskrenkninger som gjelder.

En innskrenkning følger av bestemmelsen selv. Det må dreie seg om «offentlige» papirer. Det er på det rene at grunnlovsforfatterne må ha ment dette i motsetning til «private» dokumenter, som personlige brev mv.<sup>236</sup> Offentlighetslovgivningens begrepsapparat, hvor «offentlig» står i motsetning til «intern», var ikke kjent i 1814. Ordlyden i § 75 f rammer således i utgangspunktet også det man i dag forbinder med forvaltningens «interne» dokumenter. Likevel har det ut fra praksis, rettsoppfatninger og reelle hensyn vært vanlig å anta at Stortingets innsynsrett må tolkes innskrenkende for visse interne (saksforberedende) dokumenter i forvaltningen. Utvilsomt kan dette ramme mye av regjeringens forberedende arbeid med EU/EØS-saker. Den nærmere grensedragningen kan imidlertid bli meget problematisk. Hensynene som må veies mot hverandre er på den ene siden regjeringens krav på arbeidsfred, og på den annen side

---

<sup>234</sup> Jf. Fredrik Sejersted, *Innsyn og Integrasjon*, 1997 s. 306-307.

<sup>235</sup> En bestemmelse som minner om Grl. 75 h er den tyske artikkel 43 I GG. Den sier at Forbundsdagen og *dets fagutvalg* til enhver tid kan forlange regjeringsmedlemmenes tilstedeværelse. Det er sikker rett at bestemmelsen innebærer en forpliktelse for regjeringens medlemmer til også aktivt å forklare seg og å besvare spørsmål. Likevel kan ministerne nekte å svare hvis viktige grunner tilsier det (f.eks. der spørsmålet vedrører taushetsbelagt informasjon). Ved at innkallingsretten også ligger til fagutvalgene utgjør den en meget virksom parlamentarisk kontrollbeføyelse. I likhet med § 75 h vil den imidlertid primært være et redskap for å utkreve ansvar.

<sup>236</sup> Se blant andre Erik Colban, *Stortinget og utenrikspolitikken*, 1961 s. 294 og Eivind Smith i utredningen «Om Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget», inntatt i Dok. nr. 7 (1987-88) s. 213-274 (270).

Stortingets legitime interesse i å gjøre seg kjent med dokumenter av betydning for ivaretagelsen av kontrollfunksjonen.<sup>237</sup>

Nylig har det tradisjonelle synet blitt utfordret, slik at det ikke lenger kan tas for gitt at interne dokumenter i forvaltningen kan unntas innsyn.<sup>238</sup> Utviklingen har gått i retning av å styrke kontrollfunksjonen slik at den rekker både videre og dypere enn før.<sup>239</sup> Jeg vil ikke gå inn på detaljene her. Viktigere for vår del er at (det eventuelle) unntaket for interne dokumenter ikke er til hinder for at regjeringen *av egen fri vilje* legger frem informasjonen. For Stortinget kan det således være relevant å få tilgang til rapporter fra den norske delegasjonen i Brussel samt eventuell korrespondanse mellom forvaltningen og norske sakkyndige i Kommisjonens ekspertgrupper,<sup>240</sup> særlig i potensielle lovsaker. Slike dokumenter bør legges frem for Europautvalget og de berørte fagkomiteer. Hensynet til regjeringens arbeidsfred veier etter min mening ikke like tungt her.

Konklusjonen blir at stortingsflertallet disponerer over meget sterke informasjonsbeføyelser. Å starte formell prosedyre knyttet til § 75 f eller § 75 h er naturligvis upraktisk. Grunnlovsbestemmelsenes reelle funksjon er imidlertid at de fungerer som ris bak speilet og medfører at særlig fagkomiteene stort sett vil få dokumenter og opplysninger de anmoder om. Denne muligheten bør utnyttes til fulle etter at komiteene nå er gitt en formell initiativrett for disse sakene.

## 5.3 Åpenheten omkring europapolitikken

### 5.3.1 Europautvalgets møter

Det kan hevdes at en kontroll som utøves bak lukkede dører, er lite verdt.<sup>241</sup> De sakene som drøftes i europautvalget kan få direkte betydning for borgerne, og dermed taler grunnleggende representasjons- og demokratihensyn for at oppfatningene som gjør seg gjeldende her og bestemmer hvilken posisjon landet skal fremføre i Rådet, kommer frem i

---

<sup>237</sup> Sml. Eivind Smith, *Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget*, 1997 s. 193.

<sup>238</sup> For en grundig generell drøftelse av hvordan § 75 f forholder seg til «interne» dokumenter i forvaltningen, se Sejersted 2002 s. 817-856.

<sup>239</sup> Se særlig flertallets uttalelser i Frøiland-utvalgets utredning om Stortingets kontrollfunksjon i Dok. nr. 14 (2002-2003) s. 34 flg. Se videre Innst. S. nr. 210 (2002-2003) og debatten i St.tid. 2002-2003 s. 2969-2986, 3001-3002.

<sup>240</sup> Selv om nasjonale eksperter formelt er underlagt Kommisjonens instruksjonsmyndighet, vil de i praksis møte som representanter for nasjonale myndigheter og fremføre nasjonale synspunkter, jf. for Norges del St.meld. nr. 27 (2001-2002) s. 62 og Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2/2005 «Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningens arbeid med utformingen av EØS-relevant regelverk» s. 20. Visse momenter taler for at norske myndigheter i et komparativt perspektiv så langt har vært dårlige på å utnytte de mulighetene for påvirkning som ligger her, jf. blant annet artikkelen i Mandag Morgen nr. 37, 19. november 2007 s. 14.

<sup>241</sup> Se kapittel 8.1.

lyset. Åpenbart er visse spørsmål av en slik karakter at de ikke er godt egnet for innsyn, men langt de fleste er relativt ukontroversielle og i så fall bør den parlamentariske kontrollen utøves i offentlighet. Hemmelighold bygger bare opp under den fremmedgjøringen borgerne føler overfor EU som institusjon og de sakene som behandles i Brussel og gir assosiasjoner til den utenrikspolitiske modellen.

Det vanlige er at europautvalgets møter er lukkede. Det er hovedregelen både i Sverige og Finland.<sup>242</sup> EU-nämnden kan etter nevnte bestemmelse vedta at hele eller deler av møtet skal være offentlig, men selv om det i forarbeidene til endringene i riksdagsordningen høsten 2006 lå klare føringer om at denne adgangen skulle benyttes mer, er offentlighet fremdeles det klare unntaket.

Meget interessant er utviklingen i Danmark. Etter FF § 8 stk. 3 avholdes alle utvalgsmøter som utgangspunkt for lukkede dører, men utvalget har adgang til å beslutte noe annet. Allerede i 1999 ble en modell for åpne europaudvalgsmøter presentert. Disse skulle imidlertid bare fungere som supplement til de tradisjonelle, lukkede møtene.<sup>243</sup>

Først i 2004 ble denne tråden tatt opp igjen. Det ble fremhevet at en høy grad av åpenhet bidrar til å forbedre borgernes og pressens kontrollmuligheter, samt at offentlighetens generelle innsikt i EU-sakene styrkes. Videre er åpenhet en avgjørende forutsetning for en bredere demokratisk debatt, hvilket vil gi EU-spørsmål en mer markant plassering på den politiske dagsordenen i den danske samfunnsdebatt.<sup>244</sup> Samtidig erkjente en at EU-sakenes særlige karakter tilsa en viss grad av fortrolighet. Det er ikke i Europaudvalgets interesse å svekke regjeringens muligheter til å oppnå best mulige resultater for Danmark under forhandlingene i Rådet. Hensynene ble veid mot hverandre på den måten at det ble tilrettelagt for at alle møter i Europaudvalget skulle innledes med en åpen, offentlig del, før en gikk over på de fortrolige drøftelsene med regjeringen.

Fra oktober 2006 gjelder som utgangspunkt at *hele* europaudvalgsmøtet er offentlig. Tilhørere som ønsker å overvære et møte, må melde fra til Europaudvalgets sekretariat en dag i forveien. Det gjelder en plassbegrensning på 15 publikummere.<sup>245</sup> Fra oktober 2007 overføres dessuten møtene direkte over internett.<sup>246</sup> Som begrunnelse ble vist til at langt størstedelen av drøftelsene i utvalget hadde betydning for dansk lovgivning, og drøftelsene var bare unntaksvis av en slik karakter at de krevde fortrolig behandling.<sup>247</sup>

---

<sup>242</sup> Jf. riksdagsordningen 10 kap. 7 § första stycket og den finske grunnloven 50 § 2 mom.

<sup>243</sup> Beretning av 19. februar 1999 s. 4.

<sup>244</sup> Beretning av 10. desember 2004 s. 18.

<sup>245</sup> Europaudvalgets sekretariat opplyser at ved viktige saker vil det normalt være «fullt hus», mens ved mindre interessante saker møter kun et par tilhørere.

<sup>246</sup> Jf. <http://www.direkte.ft.dk/>.

<sup>247</sup> Beretning av 23. juni 2006 s. 2.



Likevel kan utvalget sammen med regjeringen beslutte at visse saker skal behandles fortrolig. Det vil særlig være spørsmål hvor viktige danske forhandlingsinteresser tilsier diskresjon.<sup>248</sup> I praksis er det sjelden at utvalget eller regjeringen anmoder om lukket behandling.

Ordningen med åpne utvalgsmøter har vært en stor suksess i Danmark. Interessen fra så vel media som offentligheten for øvrig har økt betraktelig, og utvalgsmedlemmene selv er visstnok meget begeistret.<sup>249</sup>

Også i Norge har åpenhetsdebatten omkring EØS-sakene alltid stått sentralt. Allerede i 1994 la man vekt på at det i konsultasjonsprosessen måtte være både nødvendig åpenhet og fortrolighet. Åpen informasjon om sakens innhold og mulige konsekvenser for norsk lovgivning skulle sikre en demokratisk prosess og offentlig debatt i viktige spørsmål. Annerledes var det imidlertid med selve drøftelsene. Her tilsa hensynet til andre land og Norges egne forhandlingsinteresser diskresjon.<sup>250</sup> I likhet med det som gjelder for fagkomiteene, har drøftelsene i Europautvalget derfor alltid foregått bak lukkede dører.<sup>251</sup>

### 5.3.2 Stenografiske referater

Selv om drøftelsene foregår i fortrolighet, vil en offentliggjøring av *referatene* i ettertid bidra til å fremme åpenhet omkring utvalgets arbeid.

Helt siden medlemskapet har en i Sverige ført stenografiske referater over møtene i EU-nämnden.<sup>252</sup> Disse gjøres allment tilgjengelige på internett etter om lag to uker, etter at regjeringen har fått anledning til å gjennomgå referatet og peke på opplysninger som bør unntas offentlighet. Hvis opplysninger unntas, er det en indikasjon på at det dreier seg om taushetsbelagt informasjon, men siden referatet er et offentlig dokument, kan *samtlige* opplysninger begjæres utlevert hos EU-nämnden etter de alminnelige innsynsreglene.<sup>253</sup> I så fall blir det opp til nämnden å vise at et av unntakene i *sekretesslagen*<sup>254</sup> får anvendelse. I praksis er det sjelden at avsnitt eller opplysninger fjernes fra de offentlige referatene.<sup>255</sup> Det har blant annet å gjøre med at referatene publiseres etter at det aktuelle

---

<sup>248</sup> *Ibid.*

<sup>249</sup> Kilde: Europaudvalgets sekretariat.

<sup>250</sup> Se utenrikskomiteens uttalelse av 3. februar 1994, inntatt i Innst. S. nr. 112 (1993-94) s. 4.

<sup>251</sup> Det følger nå uttrykkelig av Fo. § 13 a femte ledd.

<sup>252</sup> Riksdagsordningen 10 kap. 9 § andra stycket.

<sup>253</sup> Retten til innsyn i «allmänna handlingar» har i Sverige grunnlovs rang, jf. Tryckfrihetsförordningen 2 kap. 1 §.

<sup>254</sup> Sekretesslag (1980:100).

<sup>255</sup> Av samtlige referater publisert fra 1995-2005, var det i gjennomsnitt bare i ett av fire at informasjon var tatt ut, jf. Hegeland, *op. cit.* s. 86. Noen ganger var det eneste som var fjernet navnet på et spesifikt land.

rådsmøtet er overstått, og at opplysninger som kanskje var sensitive da nämnden trådte sammen, nå er kjent annetsteds fra (typisk gjennom media) eller iallfall ukontroversielle.

I en uttalelse til KU i 1996 uttrykte EU-nämnden en viss bekymring for at den åpenheten som de stenografiske referatene bidro til, virket hemmende på et meningsfylt samråd med regjeringen. En forutsetning for konstruktiv dialog var at overlegningene kunne skje i fortrolige former og at Riksdagen ellers ikke kunne utøve den innflytelsen som var forutsatt. Den frie meningsutvekslingen stod også i fare. Slik sett hadde de stenografiske referatene hatt negative konsekvenser for nämndens arbeid.<sup>256</sup> Også fra regjeringshold har en sett tendenser til en viss motvilje mot å utlevere sensitiv informasjon så lenge en vet at referatet publiseres i etterkant. Imidlertid vil en statsråd alltid ha adgang til å gjennomgå referatet før det publiseres og peke på opplysninger som bør holdes hemmelige. Det er i begge parter interesse å sikre at et slikt system etterleveres. Bare på den måten kan en garantere for en mest mulig fri debatt. For øvrig er ikke bildet entydig negativt blant deltagerne. I intervjuer har det blitt fremhevet at referatene fører til en større bevissthet omkring hvordan en ordlegger seg og at drøftelsene derfor holder en gjennomgående høyere kvalitet.<sup>257</sup>

I Danmark har regjeringens forhandlingsmandat siden 1983 blitt nedfelt stenografisk i Europaudvalgets egen protokoll. Formålet den gang var å styrke den parlamentariske kontrollen, ved at man i ettertid kunne gå tilbake og studere et mandats presise innhold.<sup>258</sup> Protokollen ble imidlertid ikke offentliggjort i ettertid. Som et ledd i den generelle åpenhetsdebatten, endret dette seg i 2004. I dag utarbeider Folketingets EU-Sekretariat en kommentert dagsorden forut for alle møtene i Europaudvalget samt et møteresymé etter møtene som begge publiseres på internett. Hensikten var å gi journalister, organisasjonsrepresentanter og andre interesserte lett tilgjengelig og aktuell informasjon om Europaudvalgets aktiviteter. I likhet med Sverige vil møteresyméet vanligvis foreligge om lag to uker etter det aktuelle møtet. Det er ikke et stenografisk referat, men en detaljert sammenfatning av de forskjellige innleggene.

Finland er det av de nordiske landene som for tiden fremstår mest «lukket». Møteprotokollen gjøres tilgjengelig umiddelbart etter at stora utskottet eller utrikesutskottet har trådt sammen, men sammenlignet med de stenografiske referatene er denne meget summarisk. I praksis er den pressemeldingen som stora utskottet legger ut etter sine møter, den beste kilden til informasjon.

I Norge var det i 1994 naturlig for Stortinget å innføre et system med full fortrolighet omkring Europautvalgets møter. Dette fordi Fo. § 13 a ble skåret over samme lest som

---

<sup>256</sup> Bet. 1996/97:KU2 s. 70.

<sup>257</sup> Hegeland, *op. cit.* s. 85.

<sup>258</sup> Beretning av 24. juni 1983 s. 1.

§ 13. Under revisjonen i 1996 ble ordningen imidlertid sterkt kritisert av Sp. De mente opprinnelig at for å styrke den demokratiske forankringen av EØS-sakene, burde konsultasjonene i Europautvalget skje i full åpenhet.<sup>259</sup> I sitt endelige forslag modererte de seg likevel noe, etter en erkjennelse av at visse saker nok egnet seg best for fortrolige møter. De nøyde seg med å foreslå at *referatene* fra Europautvalgets møter skulle publiseres umiddelbart etter at vedtak i EØS-komiteen var truffet.<sup>260</sup> På det tidspunktet var forhandlingene over, og det var naturlig at norsk offentlighet kunne gjøre seg kjent med diskusjonene i Stortinget omkring de aktuelle rettsaktene. Forslaget ble avvist av presidentskapets flertall, som likevel innstilte på at referatene skulle gjøres tilgjengelige etter ett år,<sup>261</sup> noe som også ble resultatet.

Det er få av de opplysningene som fremkommer på Europautvalgets møter som ikke tåler dagens lys. Under revisjonen høsten 2007 tok en konsekvensene av det. Av Fo. § 13 a femte ledd følger nå uttrykkelig at referatene er offentlige når de foreligger. Statsråder som ønsker å kommunisere noe i fortrolighet, anmoder om at den delen av referatet ikke offentliggjøres. Tiltaket er helt i tråd med utviklingen i Sverige og Danmark. Det bidrar til å styrke kontrollen og (potensielt) øke den offentlige oppmerksomheten og debatten omkring disse spørsmålene. Likevel har regjeringen uttrykt bekymring for at den økte åpenheten potensielt vil redusere de fortrolige drøftelsene som er målsetningen med Europautvalget.<sup>262</sup>

Til slutt nevner jeg at offentlighet rundt de dokumenter som tilflyter europautvalgene, også bidrar til økt åpenhet omkring europapolitikken. I Sverige bemerkes at regjeringen tilstreber å utforme dokumentene på en måte som gjør at de kan være offentlige.<sup>263</sup> EU-nämnden forventer å kunne publisere alle dokumenter den mottar. Det kan imidlertid tenkes at de inneholder taushetsbelagte opplysninger. Dette bildet er i stor grad sammenfallende med de øvrige nordiske land.

## 5.4 Andre informasjonskilder

### 5.4.1 Parlamentariske kontorer i Brussel

Det er interessant å studere i hvilken grad de nasjonale parlamentene kan la seg «representere» direkte på europeisk nivå ved faste utsendinger i Brussel. Dette er en

---

<sup>259</sup> Jf. representanten Arnstad (Sp) i St.tid. 1995-96 s. 4419.

<sup>260</sup> Dok. Nr. 8:72 (1995-96) s. 3.

<sup>261</sup> Innst. S. nr. 246 (1995-96) s. 2.

<sup>262</sup> Se brevet fra utenriksministeren til utenrikskomiteens saksordfører av 31. januar 2007, som referert til i Innst. S. nr. 115 (2006-2007) s. 4 og Innst. S. nr. 38 (2007-2008) s. 2.

<sup>263</sup> «Circulär 2 Samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor» s. 9.

omgåelse av regjeringen som prinsipielt er besnærende fra et parlamentarisk perspektiv. Her vil jeg knytte noen ord til denne ordningen, især hvordan den forholder seg til læren om at det er *regjeringen* som representerer staten utad (utenriksprerogativet).

I 1991 sendte Folketinget, som det første nasjonale parlamentet, en fast utsending til EU.<sup>264</sup> I dag har 20 parlamenter en tilsvarende representasjon, som består av inntil tre personer. Vedkommende vil normalt rekrutteres fra parlamentets administrasjon. Europaparlamentet har stilt kontorer til disposisjon, men representantene er uavhengige både av fellesskapsorganene og av de nasjonale regjeringene.

Formålet med de parlamentariske kontorene er primært informasjonstilgang. De kan raskt informere om nye forslag til EU-lovgivning eller andre europeiske initiativ. Representantene fungerer som parlamentets «øyne og ører» i Brüssel. Dette vil ikke erstatte regjeringens informasjon, men være et supplement til denne. Ved å utvikle uavhengige informasjonskanaler fremmes kontrollen.

Selve beliggenheten av kontorene gjør det mulig å følge komitemøter i Europaparlamentet og knytte kontakter med europaparlamentarikere. Det avholdes også ukentlige felles møter *mellom* representantene, hvor det utveksles opplysninger om EU-sakenes behandling i de nasjonale parlamentene.

De parlamentariske kontorene er altså små enheter som innhenter informasjon på vegne av parlamentet og pleier visse uformelle relasjoner. Hvordan stiller dette seg med tanke på regjeringens utenriksprerogativ? Da spørsmålet om et stortingskontor i Brüssel første gang var oppe i 1996, uttalte Europautvalgets daværende leder at det var «enkelt å reise formelle innvendingar mot ein slik utanriksrepresentasjon for Stortinget».<sup>265</sup>

Det er særlig to forhold som taler mot å anse de parlamentariske kontorene for en «utenriksrepresentasjon» som griper urettmessig inn i regjeringens myndighet. For det første utøver representantene ingen formelle funksjoner, som å inngå traktater, forhandle med andre stater eller utøve medlemskapsrettigheter i EU. Dette hører under regjeringen. Snarere er det informasjonsinnhenting og uformelle samtaler som er siktemålet. For Norges del har det alltid vært akseptert at Stortinget *på egne vegne* – og uten å binde staten – kan ta kontakt med fremmede myndigheter (f.eks. fremmede nasjonalforsamlinger) uten at det kommer i strid med Grl. § 26.<sup>266</sup> For øvrig ville det også være praktiske problemer knyttet til å utstyre representantene med et parlamentarisk mandat, siden de nødvendigvis representerer hele parlamentet og partipolitiske skillelinjer

---

<sup>264</sup> Allerede i 1985 hadde de tyske delstatene gjort det samme. At delstatene på denne måten kan la seg representere direkte på europeisk nivå er i dag forutsatt i § 8 *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union* av 12. mars 1993. I tysk statsrett har det vært drøftet hvordan dette forholder seg til den føderale regjeringens utenriksprerogativ.

<sup>265</sup> Det var likevel andre forhold som gjorde at han til slutt gikk imot forslaget, jf. St.tid. 1995/96 s. 4418.

<sup>266</sup> Jf. Colban, *op. cit.* s. 121.

derfor spiller inn. For det andre er det viktig å påpeke at europapolitikk nettopp *ikke* utgjør klassisk utenrikspolitikk. Andre hensyn gjør seg gjeldende her, og det er derfor lite hensiktsmessig å tviholde på en rigid rollefordeling mellom regjering og parlament. Dette taler for å relativisere utenriksprerogativet i forhold til disse sakene.<sup>267</sup>

Under reformarbeidet i 2007 pekte utenrikskomiteen på at muligheten for å opprette et stortingskontor i Brüssel burde utredes.<sup>268</sup> Et problem har vært at Stortinget kommer inn på et sent tidspunkt i forhold til europeiske initiativ. Ved å ha en utsending i EU ville en raskt kunne gjøres oppmerksom på saker under oppseiling, f.eks. når Kommisjonen utarbeider nye lovforslag.

#### 5.4.2 Kommisjonen som premissleverandør

En annen viktig kilde til informasjon er de dokumentene som Kommisjonen nå sender direkte til nasjonalforsamlingene.

I tråd med føringene som lå i forfatningstraktaten, har Kommisjonen – på eget initiativ – begynt å sende lovforslag og høringsdokumenter direkte til de nasjonale parlamentene og samtidig «opfordre dem til at reagere på dem, så den politiske beslutningsproses bliver mer frugtbar».<sup>269</sup> Initiativet har fått støtte fra EU-lederne som uttrykkelig har anmodet Kommisjonen «om at tage behørig hensyn til bemærkningerne fra de nationale parlamenter – navnlig for så vidt angår subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet».<sup>270</sup> Siden september 2006 har Kommisjonen skriftlig besvart alle innspill den mottar fra nasjonalforsamlingene vedrørende nye lovforslag.<sup>271</sup>

Det er interessant at denne praksisen går lenger enn reglene i Lisboa-traktaten, hvor det bare åpnes for (formelle) parlamentariske innspill der *subsidiaritetsprinsippet* potensielt er krenket. Flere nasjonale parlamenter har uttrykt bekymring over at dagens ordning ikke eksplisitt nedfelles i traktatene og at det derfor vil være enkelt for en senere kommisjon å avskaffe den.

Barroso-kommisjonen er for øvrig den første med en egen kommisær som har ivaretagelsen av relasjonen med nasjonalforsamlingene som en spesifikk del av sitt

---

<sup>267</sup> Dette poenget ble også trukket frem av leder Blankenborg i 1996, jf. St.tid. 1995/96 s. 4418.

<sup>268</sup> Innst. S. nr. 115 (2006-2007) s. 5.

<sup>269</sup> Kommisjonens meddelelse av 10. mai 2006, «En dagsorden for EUs borgere», KOM(2006) 211 s. 9.

<sup>270</sup> Opprinnelig var EU-lederne noe skeptiske til Kommisjonens initiativ, men senere snudde de og ga altså et positivt bifall på Det europeiske råds møte den 15.-16. juni 2006 (jf. punkt 37 i formannskapetets konklusjoner).

<sup>271</sup> I sin tale til COSAC i Lisboa 15. oktober 2007 uttalte president Barroso at Kommisjonen så langt hadde mottatt 138 innspill fra 24 nasjonale parlamenter vedrørende 67 lovforslag.

ansvarsområde (visepresident Wallstrøm). Barroso-kommisærer har også avlagt flere besøk til nasjonale parlamenter enn alle tidligere kommisjonsmedlemmer samlet.<sup>272</sup>

At *Kommisjonen* skal sende høringsdokumenter og lovforslag direkte til de nasjonale parlamentene samtidig med fremleggelsen for Europaparlamentet og Rådet, fremgår av Lisboa-traktatens protokoll om de nasjonale parlamentene artikkel 1 og 2.<sup>273</sup> Siden Kommisjonen allerede frivillig har påtatt seg å oversende de relevante dokumentene, vil dette ikke medføre noen større *praktiske* endringer, men det kan hevdes å være av prinsipiell betydning at forpliktelsene eksplisitt nedfelles i traktatbestemmelser. Av artikkel 1 fremgår dessuten at Kommisjonen skal oversende sitt årlige lovgivningsprogram – så vel som ethvert annet instrument vedrørende lovgivningsplanlegging eller politikkstrategi som den forelegger Europaparlamentet og Rådet – direkte til de nasjonale parlamentene. Disse er blant de viktigste dokumentene for nasjonalforsamlingenes vedkommende som setter dem i stand til på et tidlig stadium å ta stilling til kommende europeiske initiativ og velge ut de sakene som det skal fokuseres mot.

### 5.4.3 Kort om «gjennomsiktigheten» i Rådet

Tradisjonelt har Rådet vært noe nær et hermetisk lukket forum. Dette ble ansett som en nødvendighet for å ivareta beslutningseffektiviteten. Offentlighet svekker muligheten for å nå frem til kompromisser siden disse kan oppfattes som nasjonale innrømmelser. Den demokratiske kontrollen var dermed skadelidende siden nasjonal presse og andre interessenter ikke fikk adgang til å observere hvordan forhandlingene forløp.

Når Rådet opptrer som *lovgiver*, er det særlig uheldig om beslutningene fattes i hemmelighet. Borgerne har legitimt krav på å gjøre seg kjent med hvilke hensyn som har gjort seg gjeldende, og hvordan disse er veid mot hverandre i saker som får direkte betydning for dem.

Dette er et område hvor det har skjedd en betydelig utvikling de siste 15 årene. Lenge har økt «gjennomsiktighet»<sup>274</sup> vært et slagord i Brüssel. Av Unionstraktaten artikkel 1 annet ledd fremgår at «beslutningene treffes så åpent som mulig ...». I tråd med denne målsetningen har dørene til rådsmøtene blitt åpnet.

Et viktig steg i riktig retning ble tatt på Det europeiske råds møte i Sevilla 21. og 22. juni 2002, hvor det ble gitt anvisning på en modell for åpne rådsmøter når Rådet drøftet og vedtok rettsakter etter medbestemmelsesprosedyren.<sup>275</sup> Konventets

---

<sup>272</sup> Jf. Petros Fassoulas og Alistair Dillon på Europabevegelsens seminar på Stortinget den 30. mai 2007.

<sup>273</sup> Vi husker fra Amsterdam-traktaten at det var uklart hvem som var pliktsubjekt, jf. kapittel 2.3.

<sup>274</sup> På engelsk: transparency.

<sup>275</sup> Jf. vedlegg II pkt. 10 og 11 i formannskapets konklusjoner.

arbeidsgruppe for de nasjonale parlamentene pekte på at «en høyere grad af åbenhed og gennemsikuelighed i forbindelse med Rådets arbejde er af afgørende betydning for at fremme og forbedre de nationale parlamenters aktive deltagelse i EU».<sup>276</sup>

Det følger nå av Rådets forretningsorden artikkel 8 nr. 1 at *hele* forhandlingen er offentlig når Rådet handler i tråd med medbestemmelsesprosedyren.<sup>277</sup> Likevel kan Rådet eller COREPER i enkelttilfeller beslutte at forhandlingene skal foregå i fortrolighet.

Lisboa-traktaten går lenger enn dette, jf. innføringen av en ny artikkel 9C nr. 8 i Unionstraktaten:

«Rådets samlinger er offentlige, når det forhandler og stemmer om udkast til lovgivningsmæssige retsakter. Med henblikk herpå er alle samlinger i Rådet opdelt i to dele, der vedrører henholdsvis forhandlinger om Unionens lovgivningsmæssige retsakter og aktiviteter af ikke-lovgivningsmæssig karakter.»

Her beror ikke åpenheten på hvilken vedtaksprosedyre som legges til grunn.

I *alle* tilfeller hvor Rådet opptrer som lovgiver skal avstemningsresultat, stemmeforklaringer og erklæringer til protokollen offentliggjøres, jf. forretningsordenen artikkel 9 nr. 1.

Av Lisboa-traktatens protokoll om de nasjonale parlamenter artikkel 5 følger at rådsprotokollene fra møter der Rådet har opptrådt som lovgiver, skal fremsendes direkte til de nasjonale parlamentene. Protokollen inneholder normalt tre punkter for hvert punkt på dagsordenen: En angivelse av hvilke dokumenter Rådet er forelagt, de avgjørelser eller konklusjoner som er truffet, samt erklæringer fremsatt av Rådet eller erklæringer som et medlem har anmodet om å bli tatt opp. Konventets arbeidsgruppe som håndterte disse spørsmålene, erkjente at å gjøre bruk av slik informasjon ville representere «quite a challenge» for nasjonalforsamlingene.<sup>278</sup> Det er likevel et positivt tiltak som potensielt styrker den parlamentariske kontrollen.

Annerledes er det imidlertid under andre søyle. Her er fortrolighet fremdeles den klare hovedregelen, noe som har å gjøre med at utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål etter forholdene kan være av meget sensitiv karakter. Det er velkjent også fra nasjonal offentlighetslovgivning. Av forretningsordenen artikkel 9 nr. 2 fremgår at avstemningsresultatet fra disse møtene *kan* gjøres offentlig etter begjæring fra et medlemsland, men det krever i så fall et enstemmig vedtak i COREPER eller i Rådet.

---

<sup>276</sup> Endelig rapport fra Arbeidsgruppe IV s. 3.

<sup>277</sup> Dette er i tråd med føringene som ble lagt på Det europeiske råds møte den 15.-16. juni 2006 (jf. bilag 1 til formannskapetets konklusjoner: En overordnet politikk for åbenhed).

<sup>278</sup> Formann i Arbeidsgruppe IV og medlem av Konventes presidium, Gisela Stuart (medlem av det britiske Underhuset), til Overhusets EU-komite 8. oktober 2002, jf. EU-Committee, 11th Report of Session 2002-03, paragraph 6.

En begjæring om innsyn i rådsprotokoller kan for øvrig også fremsettes i tråd med retningslinjene i forordning 1049/2001.<sup>279</sup> I så fall blir det opp til Rådet å vise at et av unntakene i forordningen kommer til anvendelse. Ved forberedelsen av forordningen så man i stor grad hen til den nasjonale offentlighetslovgivningen, slik at de fleste unntakene i forordningens artikkel 4 er velkjente.<sup>280</sup> Det fører for langt å gå inn på en drøftelse av disse her.

---

<sup>279</sup> Europaparlamentets og Rådets forordning Nr. 1049/2001 av 30. mai 2001 om aktindsigt i Europaparlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, EF-Tidende 2001 L 145 s. 43.

<sup>280</sup> For spørsmål under andre søyle er det særlig unntaket i artikkel 4 nr. 1 lit. a som er relevant, der innsyn *skal* nektes hvis utbredelse ville være til skade for den offentlige sikkerheten, forsvars- og militære anliggender eller internasjonale forbindelser (med sistnevnte forstås forholdet mellom Unionen og tredjeland).



## 6 Styring

### 6.1 Innledning

Med styring menes alle virkemidler de nasjonale parlamentene kan ta i bruk for å bestemme over regjeringens handlinger i forkant av at beslutningene fattes. Det er et felt hvor praksis varierer stort mellom medlemsstatene og svaret ofte beror på en mer generell studie av de konstitusjonelle maktstrukturene i landet. Likevel er det interessant at noen parlamenter, i europapolitikken, er sikret beføyelser som de *ikke* disponerer over ellers.

Jeg vil først se på de nasjonale reglene. Ytterpunktene blir her på den ene siden parlamenter med formell rett til å instruere statsråder før forhandlingene i Brussel, og på den annen side de som må nøye seg med politiske henstillinger (resolusjoner). Spesiell oppmerksomhet vil vies de tyske delstatene som har erfart det samme tapet av lovgivningskompetanse som nasjonalforsamlingene og har blitt kompensert på en måte som utgjør en potensiell trussel for parlamentarisk kontroll.

Dernest går jeg over til å se på de nasjonale reglene fra europeisk ståsted. Fremdriften i Unionen bygger på en konsensuspolitikk. Dydene er fleksibilitet og en vilje til å kompromisse. Det er opplagt at statsråder som er bundet til en fiksert posisjon fra sitt nasjonale parlament, vil fungere som bremseklosser i et slikt system. Vi skal se at bindende instruksjoner også kan komme på kollisjonskurs med traktatretten. Dette leder på sin side til et fundamentalt spørsmål om en sterk stilling for de nasjonale parlamentene i det hele tatt er forenlig med Fellesskapets grunnvoller.

### 6.2 Nasjonale normer

#### 6.2.1 Bindende instruksjoner

Parlamentet har den sterkeste stillingen der det har konstitusjonell adgang til å instruere ministre i Brussel. Bare ytterst få parlamenter disponerer over slike omfattende beføyelser.

Her er først på sin plass å minne om ordningen i Danmark hvor Europaudvalgets mandater har en karakter som nærmest er å anse på linje med rettslig bindende instruksjoner. Imidlertid skjer det i praksis meget sjelden at utvalgsflertallet endrer eller avviser et forhandlingsopplegg som regjeringen presenterer.<sup>281</sup> Disse tallene gir imidlertid ikke hele

---

<sup>281</sup> I folketingsåret 1991-1992 ble 5-6% av de 223 forhandlingsopplegg som regjeringen presenterte endret eller avvist, mens det tilsvarende tallet for folketingsåret 1998-99 var 3-4% av 178 forhandlingsopplegg, jf. Jensen, *op. cit.* s. 156.

bildet. En må anta at statsråder justerer standpunktene sine på forhånd, ut fra hva som kan få parlamentarisk aksept.

Østerrike er det landet hvor parlamentet har de mest eksplisitte rettighetene i denne relasjon. Hvis parlamentet – det vil i praksis si *Hauptausschuß* – gir sin oppfatning til kjenne vedrørende et EU-prosjekt som skal implementeres i nasjonal rett ved føderal lovgivning eller som får direkte anvendelse i Østerrike og ville hørt under føderal lovgivning, følger det av artikkel 23e (2) B-VG at den ansvarlige statsråden er *bundet* av parlamentets vedtak. Det betyr at en minister som opptrer i strid med vedtaket, i prinsippet kan straffeforfølges av forfatningsdomstolen etter artikkel 142 (3) lit. c B-VG. Det gjelder et unntak fra det ovennevnte. Regjeringens representant kan avvike fra parlamentets oppfatning hvis det er nødvendig av *tvingende* utenriks- og integrasjonspolitiske grunner, jf. annet punktum. Denne bestemmelsen klargjør ikke altfor mye, men det dreier seg opplagt om et meget snevert unntak.

Hvis en minister ønsker å avvike fra parlamentets oppfatning, må *Hauptausschuß* konsulteres igjen, jf. artikkel 23e (3) B-VG. Dette setter utvalget i stand til å revurdere sitt opprinnelige mandat. I praksis byr ordningen dog på problemer. Hvis statsråden konsulterer utvalget under et rådsmøte, er det normalt umulig for utvalget å reagere tilstrekkelig raskt. I en slik situasjon må ministeren ha adgang til å fravike det opprinnelige mandatet selv om utvalget har hatt meget knapp tid til å reagere.

Etter rådsmøtet skal ministeren skriftlig rapportere tilbake til *Hauptausschuß*. I tilfeller hvor et mandat er fraveket skal det øyeblikkelig redegjøres for grunnene til det, jf. artikkel 23e (4) B-VG. I praksis forekommer det ikke at en minister går mot utvalgsflertallets syn.

Der hvor et EU-prosjekt vedrører føderal *grunnlov*, kan ministeren bare avvike fra mandatet hvis parlamentet *innen en rimelig frist* ikke protesterer. Denne sikkerhetsventilen gir parlamentet siste ord overfor regjeringen, men er naturligvis ingen garanti for at Østerrike ikke nedstemmes på europeisk nivå.

Reglene ovenfor gjelder tilsvarende for tiltak under EUs andre og tredje søyle, jf. artikkel 23f (2) B-VG.

Mens *Hauptausschuß*, i løpet av Østerrikes første år som EU-medlem, utstedte 18 bindende mandater, har antallet vedtak sunket dramatisk i tiden etterpå. I løpet av de seks neste årene til sammen vedtok utvalget bare 17 mandater.<sup>282</sup> Denne utviklingen har blant annet å gjøre med de uheldige erfaringene knyttet til forhandlingen av transportdirektivet (om beskyttelse av dyr under transport) i 1995, som var første gang parlamentet benyttet seg av instruksjonsmyndigheten og resultatet ble dårligere for Østerrike både hva angikk det konkrete direktivet og når det gjaldt landets renommé i Rådet. I den aktuelle saken

---

<sup>282</sup> Tallene er hentet fra Pollak og Slominski, *op. cit.* s. 713.

etterlot ikke Hauptausschuß landbruksministeren noe handlingsrom overhodet; tvert imot krevde man at ethvert forslag som ville medføre en mer liberal standard enn den som gjaldt i Østerrike, skulle blokkeres. Til slutt tapte Østerrike ikke bare avstemningen, men det endelige direktivet ble også mindre stringent enn et tidligere forslag til kompromiss. Et forsøk fra landbruksministeren på å komme i kontakt med Hauptausschuß under forhandlingene, endte visstnok bare med at han traff nattevakten i parlamentet.<sup>283</sup> Her stiftet en førstehåndskjennskap med det potensielt uhensiktsmessige i å binde regjeringen til smale forhandlingsposisjoner.

Etter denne episoden har en helst valgt litt rundere formuleringer i utformingen av mandatene, som «der Minister möge darauf hinwirken» eller «... möge dafür eintreten».<sup>284</sup>

### 6.2.2 Resolusjoner

Siden regjeringen alltid står ansvarlig overfor parlamentsflertallet, kan klare politiske signaler være vel så effektive som en rettslig bindende instruks hvis formålet er å få gjennomslag for parlamentariske synspunkter. I tillegg vil det kunne svekke regjeringens forhandlingsposisjon om den går på tvers av parlamentsflertallets oppfatning siden andre land i så fall enkelt kan påpeke at regjeringens løsning ikke engang har støtte hjemme. Det bidrar også til at parlamentsflertallets syn normalt respekteres.

Både i Storbritannia og Frankrike er *resolusjoner* virkemidlet hvis parlamentet ønsker å påvirke regjeringens valg på europeisk nivå. Slike resolusjoner er ikke rettslig bindende for regjeringen, men må tas i betraktning under forhandlingene. Selv om Underhuset skulle være meget skeptisk til et kommisjonsforslag, kan ministeren stemme for det i Brussel. Imidlertid er det en risikabel affære som kan få «serious political repercussions» både for vedkommende minister og regjeringen ellers.<sup>285</sup>

I Frankrike var resolusjoner med krav til regjeringen om å handle på en bestemt måte velkjente i tidligere republikker, men en avgjørelse fra *le Conseil constitutionnel* i 1959 slo ned på bestemmelser om dette i forretningsordenene.<sup>286</sup> Begrunnelsen var todelt. For det første, i den grad slike resolusjoner tok sikte på å styre regjeringens handlemåte, stred det mot artikkel 20.1 i konstitusjonen som sier at det er regjeringen som utformer og gjennomfører landets politikk. For det andre var retten til parlamentarisk lovgivningsinitiativ uttømmende (og snevert) regulert gjennom artiklene 40 og 41 i

---

<sup>283</sup> Wolfgang Urbantschitsch, *National Parliaments in the European Union – the Austrian Experience*, 1998 s. 55.

<sup>284</sup> *Ibid* s. 56.

<sup>285</sup> Modernisation Committee, «Scrutiny of European Business», second report of session 2004-05, volume 1, paragraph 101.

<sup>286</sup> Avgjørelse nr. 59-2 DC av 17., 18. og 24. juni 1959, gjengitt i Bell, *op. cit.* s. 300-301.

konstitusjonen. En videre adgang til å utstede resolusjoner ville underminere disse bestemmelsene og i realiteten være en konstitusjonell omgåelse. På denne bakgrunn er det noe nytt når artikkel 88-4 åpner for resolusjoner om europeiske anliggender.

Den detaljerte fremgangsmåten i den franske nasjonalforsamlingen for å håndtere viktige EU-dokumenter, er at europautvalget utnevner en eller flere såkalte *rapporteurs* for å utarbeide et grundig notat (*rapport*) om det aktuelle emnet. Notatet kan lede til forslag til resolusjon – som for å bli effektiv må vedtas av en av de seks faste komiteene eller, sjeldnere, i plenum<sup>287</sup> – men det kan også forbli informativt i karakter (*rapport d'information*). Dermed er ikke sagt at en ikke søker å påvirke beslutningstagerne. Slike notater har gjerne paperback-dimensjoner og er dype og grundige drøftelser om aktuelle europeiske saker. De distribueres, foruten til regjeringen, til andre parlamenter samt til EUs organer. Utredningene kan øve *faktisk* innflytelse enten i kraft av argumentasjonsverdi eller fordi regjeringen søker å unngå en konfrontasjon med parlamentsflertallet. Det er en måte for parlamentet å kompensere for manglende formelle beføyelser på. Som intervjuer i franske departementer viser, anser regjeringen rapportene som viktige kilder til informasjon og en god sammenfatning av den parlamentariske opinionen: «L'information et la diffusion sont à la racine du pouvoir.»<sup>288</sup> Generelt har det franske parlamentet vist seg tilpasningsdyktig i europapolitikken.

Interessant er det å sammenligne med Tyskland. Det har vært god latin å hevde at Forbundsdagen øver en sterkere innflytelse på den daglige politikkutformingen enn parlamentene i Storbritannia og Frankrike.<sup>289</sup> Spørsmålet er om dette også gjelder i europapolitikken.

Det følger av artikkel 23 III GG at regjeringen

«gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union. Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahme des Bundestages bei den Verhandlungen.»

Bestemmelsen får bare anvendelse der regjeringen medvirker i «Rechtsetzungsakten» i EU. Begrepet rekker videre enn de instrumentene som er listet opp i EF-traktaten artikkel 249 og omfatter alle bestemmelser med et normativt innhold, herunder

---

<sup>287</sup> Se om prosedyren artiklene 151-1 til 151-4 i forretningsordenen.

<sup>288</sup> Sitert i Katrin Auel og Berthold Rittberger, «*Fluctuant nec merguntur*: The European Parliament, national parliaments, and European Integration» i Jeremy Richardson (red.), *European Union – Power and policy-making*, 2006 s. 121-145 (135). Uttalelsen er ikke helt lett å få tak på, men betyr at informasjonen og spredningen av den er roten til makt, som antakelig bør tolkes dit hen at god informasjon garanterer for kvalitativt gode avgjørelser.

<sup>289</sup> Det begrunnes gjerne i sontringen mellom parlamenter med tyngdepunkt i offentlige plenumsdebatter («debating parliaments») og de med fokus på det detaljerte, fortrolige arbeidet i komiteene («working parliaments»). De sistnevnte er normalt i større grad knyttet opp mot parlamentets lovgivningsfunksjon og den dag-til-dag politikk som regjeringen fører.

rammebeslutninger under tredje søyle.<sup>290</sup> Det er naturlig at parlamentet har en sterkere stilling der regjeringen medvirker i lovgivningsarbeid i Brüssel. Dette er jo på mange måter parlamentets kjernefunksjon.

Forbundsdagen skal *gis anledning* til stillingtagen før regjeringen medvirker, hvilket forstås slik at parlamentet må innrømmes tilstrekkelig tid til å sette seg inn i forslaget. Dette presiseres i gjennomføringsloven.<sup>291</sup> Av en nylig overenskomst mellom Forbundsdagen og regjeringen følger at regjeringen skal kommunisere til parlamentet *det seneste tidspunktet* som den parlamentariske oppfatningen kan tas i betraktning, i lys av tidsbegrensninger i EUs beslutningsprosess.<sup>292</sup>

Forbundsdagen er altså berettiget, men ikke forpliktet, til å gi sin oppfatning til kjenne. Kjernen i bestemmelsen er at den statuerer en plikt for regjeringen til å hensynta et eventuelt slikt vedtak. I dette ligger blant annet en forpliktelse til å gjøre seg kjent med vedtakets innhold og drøfte dette.<sup>293</sup> Materielt er det imidlertid sikker rett at parlamentets oppfatning ikke er bindende for regjeringen. Både ordlyden og regjeringens utenriksprerogativ står i veien for en slik utlegning.

Hvis regjeringen avviker fra parlamentets oppfatning vil det – i lys av det av forfatningsdomstolen etablerte prinsippet om lojalitet mellom de øverste statsorganer (*Verfassungsorganentreue*) – utløse en begrunnelsesplikt overfor Forbundsdagen.<sup>294</sup> En slik plikt til å redegjøre for sine valg i ettertid vil dog også kunne forankres i artikkel 67 GG, hvorunder regjeringen til enhver tid står parlamentarisk ansvarlig for alle sine handlinger.

Det foreligger en mulighet for parlamentet til å tvinge gjennom sin vilje, også på det utenrikspolitiske området. Det må skje i *lovs* form. Kompetansen følger direkte av artikkel 73 Nr. 1 GG. Dette er et vesenlig innhugg i regjeringsprerogativet.

En interessant delegasjonshjemmel er artikkel 45 GG som sier at Forbundsdagen kan bemyndige EU-utvalget til å utøve parlamentets konstitusjonelle rettigheter i europapolitikken overfor regjeringen. En slik delegasjon av myndighet har imidlertid ikke forekommet ennå. Det er flere grunner til det. For det første er prosedyrene for delegasjon nokså kompliserte. Dette slår bena under lovgrunnen til regelen som er en mulighet for parlamentet til raskt og effektivt å kunne formulere en oppfatning om et EU-anliggende, også utenom parlamentets «sitteuker».<sup>295</sup> Der nest ville en delegasjon vesentlig øke

---

<sup>290</sup> Stephan Hobe i Friauf/Höfling, *Berliner Kommentar zum Grundgesetz* (løsningsbladssystem), 2001, Art. 23 Rdnr. 62.

<sup>291</sup> § 5 *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union* av 12. mars 1993.

<sup>292</sup> II-1 *Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union* av 28. september 2006.

<sup>293</sup> Hobe, *op. cit.* Rdnr. 64.

<sup>294</sup> Scholz, *op. cit.* Rdnr. 117.

<sup>295</sup> Såkalte *Sitzungswochen*, i gjennomsnitt to i måneden, hvor oppmøte er obligatorisk.

innflytelsen til EU-utvalget sammenlignet med de øvrige fagutvalg, noe som strider med prinsippet om at alle utvalg skal være likeverdige. Det vil kunne bli særlig aktuelt i perioder hvor lederen av EU-utvalget kommer fra et opposisjonsparti.

EU-utvalget har en annen måte å øve innflytelse på. I henhold til forretningsordenen kan utvalget vedta resolusjoner *på vegne av* plenum, om ethvert EU-anliggende.<sup>296</sup> Det gjelder bare såfremt ingen av de andre fagutvalgene protesterer. I så fall vil ikke regjeringen være under en grunnlovsforpliktelse til å ta hensyn til oppfatningen, men i praksis kan den øve like mye innflytelse. I valgperioden 1998-2002 utøvet EU-utvalget denne rettigheten tre ganger. Det mest kjente tilfellet er resolusjonen av 4. juli 2001 vedrørende sammensetningen av Konventet. Mens forbundskansler Schröder helst så et mer regjeringsbasert Konvent, krevde EU-utvalget et større parlamentarisk innslag. Etter å ha vedtatt den nevnte resolusjonen, inngikk utvalget allianser med parlamenter i andre medlemsland for å legge ytterligere press på regjeringene. Resultatet av innsatsen er velkjent.<sup>297</sup>

Selv om Forbundsdagen har flere styringsbeføyelser til disposisjon, er den meget varsom med å bruke dem. Det er langt vanligere at parlamentet utsteder resolusjoner som støtter regjeringens oppfatning og således styrker dens forhandlingsposisjon i Brüssel. Særlig to forhold springer i øynene hvis en skal søke en forklaring på dette. For det første er det den sterke tradisjonen for flertallsregjeringer som medfører at det normalt vil være sammenfall mellom regjeringens og parlamentsflertallets syn. For det andre vil en hyppig inngripen fra parlamentet på sikt kunne svekke beslutningseffektiviteten på europeisk nivå, noe en er særlig varsom med i det europavennlige Tyskland. Det siste vil jeg utdype under.

### **6.2.3 Hvilken grad av styring foregår gjennom Stortingets Europautvalg?**

For Stortinget under EØS-regimet blir styringsspørsmålet et noe annet enn for parlamentene i EU. Vi har sett at den norske handlefriheten i beste fall er begrenset når en rettsakt har kommet så langt som til EØS-komiteen. På andre områder er styringsmulighetene større.

Innledningsvis skal påpekes at Europautvalget ikke har formell adgang til å *instruere* regjeringen i disse sakene. Det er bare Stortinget i plenum som kan utøve denne retten. Som påpekt tidligere bør utenriksprerogativet tolkes innskrenkende på EØS-avtalens

---

<sup>296</sup> § 93a III *Satz* 2 GO-BT.

<sup>297</sup> Over halvparten av Konventets medlemmer var nasjonale parlamentarikere. Imidlertid utgjorde de bare 3 av 13 medlemmer i Konventets presidium.

område, slik at det neppe er noen rettslige skranker for hvilke føringer Stortinget kan legge her.

Selv om Europautvalget ikke har formelle beføyelser til disposisjon, vil nok likevel regjeringen føle seg *politisk* forpliktet til å handle i tråd med utvalgets føringer hvis den føler den ikke har flertallet med seg.

I forrige stortingsperiode, med en mindretallsregjering med tyngdepunkt på konservativ side, kunne en vente at særlig Ap var aktive i å legge føringer på regjeringens utøvelse av europapolitikken, på samme måte som de gjorde i innenrikspolitikken. Det skjedde ikke. Det er særlig tre grunner til det.

For det første har det historisk sett alltid foreligget en stor grad av enighet om europapolitikken mellom de to tradisjonelt største partiene på Stortinget, Ap og Høyre. Begge er EU-tilhengere og europavennlige. Dette har nok medvirket til at normen i utvalget har blitt en bred konsensuslinje.<sup>298</sup> Isolert kan dette tas til inntekt for at europapolitikk fremdeles behandles etter utenrikspolitisk mønster på Stortinget. I utenrikspolitikken er nasjonal enighet som kjent et ideal. Særlig Ap, som er vant med å være i posisjon, er klar over viktigheten av bred politisk ryggdekning under internasjonale forhandlinger. Det kan bidra til at de viker tilbake for å gripe inn med direkte pålegg. At konsensus har blitt hovedregelen, har utvilsomt noe å gjøre med at mange av sakene oppfattes som lite politiserte. Det er vanskelig å få politikk ut av tekniske harmoniseringsbestemmelser. Men også i flere store saker – hvor en kunne vente at Europautvalget splittet seg i den klassiske venstre-høyre dimensjonen som er så karakteristisk for innenrikspolitikken – har utvalgsmedlemmene vist tilbakeholdenhet, noe som klart indikerer at den utenrikspolitiske modellen er mest anvendbar.<sup>299</sup>

For det andre har manglende styring å gjøre med regjeringens informasjonsovertak. Regjeringen vil normalt ha jobbet lenge og tett med de aktuelle sakene, og utvalgsmedlemmene kan føle at de mangler tilstrekkelig faktagrunnlag for å fremtvinge en endring av de norske posisjonene.

Endelig må trekkes frem mekanismene i selve EØS-avtalen. Den bygger på klare politiske forutsetninger om at EFTA-landene skal utvikle avtalen i tråd med den underliggende EU-retten, noe som betydelig innskrenker Norges handlingsrom.<sup>300</sup> Mulighetene for styring reduseres tilsvarende.

---

<sup>298</sup> Med unntak av to europaskeptiske partier, Sp og SV. Det kommer jeg tilbake til i kapittel 8.

<sup>299</sup> Det har særlig vært tydelig i konfliktene med ESA, eksempelvis vedrørende ulike statsstøttesaker, kontantstøtteordningen, øremerking av stillinger for kvinner ved UiO, spillmonopolsaken mv. Linjen har gjennomgående vært å stille seg samlet bak regjeringens standpunkt, selv om dette er saker som volder betydelig strid *nasjonalt*.

<sup>300</sup> I regjeringsavtalen mellom Ap, Sp og SV (Soria Moria-erklæringen) står uttrykkelig at regjeringen i større grad vil vurdere bruk av reservasjonsretten. Debatten vedrørende tjenstedirektivet i 2007 har imidlertid vist at terskelen for dette fremdeles er meget høy.

### 6.3 De tyske delstatenes rolle i europapolitikken

Myndighetsoverføringen fra nasjonale organer til EU utgjør den samme trusselen for delstatene som for nasjonalforsamlingene. I den tyske grunnloven har hensynet til delstatene blitt ivaretatt på en måte som vanskeliggjør parlamentarisk kontroll.

Selv om de tyske *Länder* alltid har støttet den europeiske integrasjonsprosessen, er det bemerkelsesverdig at de også var først ute med tanken om å begrense Fellesskapets kompetanse ved å ta initiativ til å introdusere subsidiaritetsprinsippet og Regionkomiteen i traktatene.<sup>301</sup> Delstatene har også konsekvent etterspurt en klarere grense mellom medlemsstats- og fellesskapskompetanse, især ved å ta til orde for å fjerne artikkel 308 fra EF-traktaten. Siden lokal selvråderett *generelt* utgjør en trussel mot etableringen av et indre marked, har artikkel 308 vært anvendt for å gripe inn på områder hvor delstatene tidligere hadde eksklusiv lovgivningskompetanse.<sup>302</sup>

Det er Forbundsrådet som forvalter delstatenes rettigheter i europapolitikken. Det følger av artikkel 23 V *Satz 2 GG* at på områder som i vesentlig grad hører under delstatskompetanse, skal regjeringen ta avgjørende (*maßgeblich*) hensyn til eventuelle vedtak fra Forbundsrådet, likevel slik at regjeringens ansvar for nasjonen som helhet ivaretas. I tysk statsrett er det omstridt hvordan disse hensyn skal forenes og hvorvidt det innebærer en rettslig plikt for regjeringen til å følge Forbundsrådets vedtak.<sup>303</sup>

Under skal jeg behandle hvordan bindende mandater anses fra europeisk ståsted, men også i relasjon til den tyske grunnloven er en utlegning som bindende instruks problematisk. For det første er det en potensiell krenkelse av den føderale regjeringens utenriksprerogativ. Like viktig er at siden grunnloven ikke anerkjenner en tilsvarende sterk stilling for det folkevalgte lovgivningsorganet, bidrar det i realiteten til å omdanne Forbundsrådet til et andre lovgivningskammer ved å gjøre det mer innflytelsesrikt enn selve Forbundsdagen. Et slikt resultat passer dårlig med den fordelingen av kompetanse mellom Forbundsdagen og Forbundsrådet som grunnloven gir anvisning på i lovgivningsspørsmål. Likevel får prosedyren kun anvendelse for saker som hører under delstatskompetanse. Det er bare overfor Forbundsdagen at regjeringen står *generelt* ansvarlig. Ikke desto mindre vil instruks fra ethvert annet statsorgan gripe inn og forstyrre den særlige rollen som regjeringen er tillagt på det utenrikspolitiske området.

Gjennomføringsloven foreskriver at hvis det er forskjellige oppfatninger mellom regjeringen og Forbundsrådet, skal det søkes å komme til enighet. Hvis enighet ikke

---

<sup>301</sup> Juliane Kokott, «Federal States in Federal Europe: The German *Länder* and Problems of European Integration» i Antero Jyränki (red.), *National Constitutions in the Era of Integration*, 1999 s. 175-204 (178).

<sup>302</sup> *Ibid* s. 183.

<sup>303</sup> Hobe, *op. cit.* Rdnr. 77.



oppnås og Forbundsrådet bekrefter sitt vedtak med 2/3 flertall, er dette utslagsgivende (*maßgebend*).<sup>304</sup> Disse reglene sier imidlertid ingenting om hvordan en mulig instruks forholder seg til regjeringens konstitusjonelle ansvar for *hele* nasjonen. Det kan tenkes at Tysklands renommé blir skadelidende hvis en tviholder på en snever forhandlingsposisjon. I litteraturen er anført at lovens føringer har en *politisk*, snarere enn en strengt rettslig, karakter.<sup>305</sup>

Den sterkeste formen for deltagelse i europeiske anliggender har Forbundsrådet på områder som i vesentlig grad hører under delstatenes *eksklusive* lovgivningskompetanse.<sup>306</sup> I så fall skal ivaretagelsen av Tysklands rettigheter som medlemsland overdras til en av Forbundsrådet oppnevnt representant.<sup>307</sup> EF-traktaten artikkel 203 foreskriver at Rådet skal bestå av en representant på *statsrådsnivå* fra hvert medlemsland. En delstatsminister vil oppfylle dette kriteriet.

Fra et generelt konstitusjonelt perspektiv er det utvilsomt noe kunstig ved at en delstatsminister forvalter Tysklands rettigheter som medlemsland, og det er en vesentlig innskrenkning av utenriksprerogativet. Et viktigere spørsmål for oss er hvem representanten står parlamentarisk til ansvar overfor.

I henhold til Forbundsrådets forretningsorden vil vedkommende være bundet av et vedtak i Forbundsrådet.<sup>308</sup> Men denne instruksjonsmyndigheten korresponderer ikke med et parlamentarisk ansvar siden Forbundsrådet ikke er et parlamentarisk organ. Det er også tvilsomt hvorvidt en selvstendig kompetanse til å utkreve ansvar er forenlig med forutsetningene i grunnloven, siden Forbundsrådet representerer *de enkelte delstaters interesser* og ikke er forvalter av noen slags overordnet samlet delstatsinteresse.<sup>309</sup>

Siden representanten utgår fra en delstatsregjering, kunne det tenkes at det respektive delstatsparlamentet ville ha kompetanse til å stille vedkommende parlamentarisk til ansvar. Men heller ikke dette er det forfatningsmessig grunnlag for siden delstatsministeren ikke representerer «sin» delstat, men snarere summen av samtlige delstater. Og denne summen korresponderer ikke med noe motstående parlamentarisk organ (á la summen av alle delstatsparlamentene), da et slikt «delstatsfellesskap» som nevnt ikke er forenlig med grunnlovens system.

---

<sup>304</sup> Jf. § 5 Nr. 2 *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union* av 12. mars 1993 (EUZBLG).

<sup>305</sup> Hobe, *op. cit.* Rdnr. 80.

<sup>306</sup> Dette er slike områder hvor grunnloven er taus. Vi husker fra kapittel 3.7 at i så fall ligger kompetansen hos delstatene.

<sup>307</sup> Artikkel 23 VI Satz 1 GG.

<sup>308</sup> § 45 I Nr. 1 *Geschäftsordnung des Bundesrates*.

<sup>309</sup> Jf. Scholz, *op. cit.* Rdnr. 137.

Da utenriksrepresentasjon hører under den føderale regjeringen, er det nærliggende å overføre det parlamentariske ansvaret som regjeringen har overfor Forbundsdagen, til å omfatte delstatsministeren. Også dette strander imidlertid på grunnlovens system. Ingen delstatsminister eller delstatsregjering står umiddelbart parlamentarisk ansvarlig overfor Forbundsdagen.

Etter dette står vi igjen med et *middelbart* parlamentarisk ansvar idet den føderale regjeringen – i kraft av utenriksprerogativet – står til rette overfor Forbundsdagen for alle handlinger på vegne av Tyskland i EUs organer, også de av delstatsrepresentanten.

Mangelen på direkte parlamentarisk kontroll er særlig oppsiktsvekkende siden den tyske forfatningsdomstolen, i en kjent dom av 12. oktober 1993 om grunnlovsmessigheten av Maastricht-traktaten,<sup>310</sup> understreket at EUs demokratiske legitimitet blant annet beror på det parlamentariske ansvaret regjeringens representanter i Rådet har overfor Forbundsdagen.

Endelig gir gjennomføringsloven anvisning på at delstatsministerens utøvelse av Tysklands rettigheter skal skje *under deltagelse av og i koordinasjon med* et kompetent medlem av den føderale regjeringen.<sup>311</sup> Bestemmelsen er i direkte motstrid med EF-traktaten artikkel 203, som foreskriver at Rådet skal bestå av nettopp *én* representant på statsrådsnivå fra hver medlemsstat. Uansett vil delstatsministeren ha adgang til å delta i de reelle drøftelsene og gjøre delstatenes stemme hørt, selv om en eventuell votering må skje i koordinasjon med den føderale regjeringens representant.

## **6.4 Er en sterk rolle for de nasjonale parlamentene uforenlig med traktatretten?**

### **6.4.1 Regelen *do ut des***

Til nå har vi studert de nasjonale reglene og funnet at parlamentene har flere muligheter til å påvirke regjeringens handlinger på europeisk plan. Imidlertid eksisterer ikke de nasjonale reglene i noe vakuum. Tvert imot kan de få alvorlige konsekvenser for beslutningseffektiviteten i Fellesskapet. Det er temaet i det følgende.

Drøftelsene i Rådet minner om tradisjonelle mellomstatlige forhandlinger. For å ivareta eget lands interesser på best mulig måte er det nødvendig å løfte blikket utover landets grenser, for å se hva en kan få gjennomslag for i praksis. Problematiske saker søkes løst ved kompromisser fremfor voteringer. Ingen land liker å måtte redegjøre for nederlag overfor nasjonal presse i etterkant. Systemet bygger på regelen *do ut des*. En motvillig

---

<sup>310</sup> BVerfGE 89, 155 (1993).

<sup>311</sup> § 6 Nr. 2 EUZBLG.

aksept den ene dagen kan gi politisk kapital til bruk neste dag. Videre er det en tendens til å samle flere saker, der enighet ikke kan oppnås enkeltvis, i større «pakker» hvor alle gir og tar noe.

En statsråd som er bundet av eget parlament er infleksibel i dette politiske landskapet. Vedkommendes muligheter til å inngå kompromisser, særlig i saker hvor flere politikkområder er involvert, er kraftig svekket. Når det forhandles innenfor bare ett politikkområde, vil mulige kompromisscenarier kanskje kunne forutses av de nasjonale parlamentene og tas i betraktning når en eventuell instruks utformes. Men der hvor flere områder er samlet i én debatt, vil den nødvendige fleksibiliteten bare kunne garanteres ved en løpende kontakt med nasjonalforsamlingen. En slik løsning er imidlertid upraktisk. Rådsmøtene varer vanligvis lenge og det er lite trolig at de øvrige medlemmer vil vente på en statsråd som må telefonere hjem for å motta nye instruks. Ikke bare vil dette slå bena under hele beslutningsprosessen og sette fremdriften i Fellesskapet i fare. Det vil opplagt også svekke ministerens autoritet og derfor være til skade for landets renommé utad.

Vi er her ved kjernen av problemet. Et parlament er best egnet til å håndtere innenrikspolitiske spørsmål; ikke til å forhandle. Å overskue de mellomstatlige konsekvensene ligger utenfor nasjonalforsamlingens kjerneområde. Derfor er smale forhandlingsmandater neppe veien å gå for å bringe de nasjonale parlamentene inn i den europeiske integrasjonsprosessen. Regjeringen trenger et visst handlingsrom for å nå frem til gunstige kompromisser i Brussel og bedre ivareta landets interesser på lang sikt.

#### **6.4.2 Lojalitetsprinsippet og EF-traktaten artikkel 203**

Det kan også være overnasjonale *rettslige* skranker for hvor langt de nasjonale parlamentene kan gå i å binde regjeringen.

EF-traktaten artikkel 10 fordrer at medlemsstatene skal treffe alle generelle eller særlige tiltak som er egnet til å oppfylle de forpliktelsene som følger av traktaten (første ledd) og samtidig avstå fra alle tiltak som kan sette virkeliggjøringen av traktatens mål i fare (annet ledd). Bestemmelsen inneholder en positiv og en negativ forpliktelse og er vanlig å utlegge som et lojalitetsprinsipp.<sup>312</sup> Et slikt prinsipp er velkjent i føderale systemer og skal sikre gjensidig respekt og samarbeid mellom lovgivende, utøvende og dømmende myndighet på alle nivåer i føderasjonen. EF-traktaten artikkel 203 sier at Rådet skal bestå av en representant på statsrådsnivå for hver medlemsstat, *med fullmakt til å forplikte denne medlemsstatens regjering*. Dersom statsråden for hver endring i forhandlingssituasjonen må søke godkjenning fra sitt nasjonale parlament, kan det anføres at slik fullmakt mangler.

---

<sup>312</sup> På engelsk blant annet omtalt som «the duty to co-operate in good faith».

Det springende punktet blir om traktatretten, især artiklene 10 og 203 i EF-traktaten, krever at Rådets medlemmer disponerer over en viss handlefrihet for å kunne delta reelt på forhandlingsstadiet og søke kompromisser.<sup>313</sup>

Artikkel 203 gir anvisning på en beslutningsprosedyre som er løsrevet fra de nasjonale forfatningsmessige systemene. Samtidig står statsrådene konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlige overfor sine respektive nasjonalforsamlinger; et ansvar som etter forholdene kan komme konkret til uttrykk gjennom instruksjer. Hvis ethvert nasjonalt parlament binder sin statsråd til en fiksert posisjon, er Rådets evne til å handle i fare. Et slikt scenario kan ikke være i harmoni med traktaten, som foreskriver et beslutningssystem som skiller seg fra det som er vanlig for internasjonale relasjoner (hvor parlamentet må samtykke). Statsråden må derfor være i en posisjon hvor han kan handle noenlunde fritt på vegne av landet.

Det skal presiseres at det som hittil er sagt, ikke påvirker en statsråds mulighet til å nedlegge veto på vegne av eget land. En slik adgang vil vedkommende alltid ha så lenge Rådets handlekapasitet ikke *generelt* forkludres.

Konklusjonen blir at nasjonale regler som gir parlamentet en så sterk stilling at Rådets handleevne blir skadelidende, er traktatstridig. Følger en forrangsprinsippet til ytterste konsekvens, medfører det at de nasjonale reglene blir uten rettsvirkning.

Et positivt aspekt ved parlamentenes aktive deltagelse i utformingen av fellesskapsretten skal likevel nevnes her. Selv om det kan forsinke beslutningsprosessen, må en anta at det i betydelig grad vil akselerere gjennomføringen av rettsaktene i nasjonal rett.

---

<sup>313</sup> Jf. Kokott, *op. cit.* s. 194 som anser det tvilsomt om en instruksjonsmyndighet for de tyske *Länder* er forenlig med lojalitetsprinsippet. Støtte for dette synspunktet finner hun blant annet hos Ulrich Everling, tidligere tysk dommer i EF-domstolen.

## 7 Konsultasjon

### 7.1 Innledning

Med konsultasjon menes en løpende prosess. Parlamentet kommer med råd underveis i beslutningsprosessen, før endelig vedtak treffes. Kjernen i begrepet slik det vil anvendes her, er at regjeringen rådfører seg med opposisjonen i saker som formelt hører under regjeringen.<sup>314</sup> Statsråden er ikke bundet av opposisjonens innspill og opptrer med fullt politisk ansvar på europeisk nivå.

I både Sverige og Norge følger uttrykkelig at rådgivning skal være europautvalgets hovedfunksjon, jf. Fo. § 13 a første ledd hvor «konsultasjon» er brukt.<sup>315</sup> Et sentralt spørsmål er i hvilken utstrekning parlamentarikerne evner å komme med *reelle* råd og innspill og om utvalget dermed fungerer som forutsatt.

Særlig uttalt blir problemstillingen når vi vet at konklusjonene i europautvalget anses politisk forpliktende for de forskjellige partiene.<sup>316</sup> Det betyr at det er vanskelig å kritisere en statsråd i etterkant for noe som stilltiende har blitt akseptert av partifeller tidligere. Slik sett kan konsultasjonene i praksis sperre for senere parlamentariske reaksjoner. I Sverige var en klar over denne balansegangen før medlemskapet, men en vurderte det likevel slik at det var viktig å gi Riksdagen en mulighet til å være med på drøftelsene og påvirke beslutningene *i forkant*, selv om dette etter omstendighetene ville legge sterke føringer på den etterfølgende kontrollen.<sup>317</sup>

### 7.2 Kompetanse og kapasitet

For at møtene skal få preg av rådgivning fordres at utvalgsmedlemmene har *kunnskap* om de sakene som drøftes. Som jeg har argumentert for tidligere har regjeringen et særlig ansvar for å fremskaffe lett tilgjengelig informasjon slik at parlamentarikerne kan danne seg en oppfatning om de spørsmålene som er til debatt. Dette vil være med på å heve kompetansenivået i utvalget. Likevel er det relevant å studere i hvilken grad parlamentet disponerer over et *eget* administrativt apparat som kan fungere som motvekt til regjeringens omfattende ekspertise. Det vil blant annet sette parlamentet i stand til å reise egne initiativ overfor regjeringen, på samme måte som i innenrikspolitikken. Når det

---

<sup>314</sup> Det er en slik definisjon Sejersted legger til grunn, jf. Sejersted 2002 s. 553 flg.

<sup>315</sup> I Sverige brukes i stedet «samråd», jf. regeringsformen 10 kap 6 § samt at regjeringen skal «rådgöra» med EU-nämnden, jf. riksdagsordningen 10 kap. 6 §.

<sup>316</sup> At uttalelsene i Europautvalget er politisk forpliktende ble presisert av leder Blankenborg allerede på møtet 8. desember 1994.

<sup>317</sup> Se kapittel 3.3.

gjelder det råmaterialet som nå sendes direkte fra EUs organer til nasjonalforsamlingene, må det ofte underkastes profesjonell analyse og vurdering før det kan anvendes av parlamentsmedlemmene.

Sammenlignet med andre parlamenter i Vest-Europa har Stortingets selvstendige utredningskapasitet tradisjonelt vært begrenset. Første gang spørsmålet var oppe direkte knyttet til europapolitikken var under revisjonen av § 13 a i 1996, hvor Sp i sitt Dok. 8-forslag hadde tatt til orde for opprettelsen av en egen avdeling i Stortingets administrasjon «for informasjonsinnhenting, analyse, utgreiing og støtte til stortingsrepresentantane og partigruppene i EØS-saker».<sup>318</sup> For dette formål var Internasjonalt sekretariat ikke tilstrekkelig.<sup>319</sup> Forslaget ble nedstemt av et flertall i presidentskapet, som mente at analyse og utredning burde være partigruppenes ansvar.<sup>320</sup> I stedet økte en tilskuddet til de enkelte partigruppene, slik at de selv kunne ansette EØS-assistanse.

Siden da har det vært en viss bevegelse i disse spørsmålene. I 1999 opprettet Stortinget en egen utredningsseksjon som gir faglig bistand til representanter og partigrupper.<sup>321</sup> Henvendelser vedrørende EU/EØS-relaterte problemstillinger utgjør en nokså jevn strøm, men seksjonen har ingen EØS-rettslig spisskompetanse og oppdragene virker heller ikke å være direkte knyttet til Europautvalgets dagsorden.<sup>322</sup>

I utenrikskomiteens innstilling våren 2007 anbefales at Stortinget styrker sin utredningskapasitet for EU/EØS-spørsmål.<sup>323</sup> Under behandlingen i presidentskapet ble forskjellige tiltak drøftet, men det ser nå ut til å ende med opprettelsen av en fast stilling i Internasjonalt sekretariat for en person med tilknytning til den norske delegasjonen i Brussel. Formålet er primært å styrke Stortingets (uavhengige) informasjonstilgang. Fremdeles skal analyse og utredning foregå i partigruppene, eventuelt utredningsseksjonen.

Tiltakene ovenfor er beskjedne i komparativ målestokk. I Sverige har Riksdagens *utredningstjänst* rundt 40 ansatte.<sup>324</sup> Derrest har EU-nämnden én kanselissjef og fem saksbehandlere, som bistår utvalgsmedlemmene.<sup>325</sup>

---

<sup>318</sup> Dok. nr. 8:72 (1995-96) s. 3.

<sup>319</sup> Sekretariatet bestod da, som i dag, av ni personer, med lite direkte EØS-relatert kompetanse.

<sup>320</sup> Innst. S. nr. 246 (1995-96) s. 4.

<sup>321</sup> Opprinnelig bestod seksjonen av fem personer, men i dag er den utvidet til syv faste ansatte (pluss en studentstipendiat fra juridisk fakultet). Blant disse er statsvitere, økonomer og jurister. Seksjonen produserer om lag 400 utredninger per år.

<sup>322</sup> Undertegnede var selv ansatt i utredningsseksjonen i 2007, mens denne oppgaven ble skrevet.

<sup>323</sup> Innst. S. nr. 115 (2006-2007) s. 5.

<sup>324</sup> Den produserer cirka 2.500 utredninger per år.

<sup>325</sup> Til sammenligning har Europautvalget én fast sekretær, som er den samme som utenrikskomiteens.

## 7.3 Konsultasjonen i praksis

### 7.3.1 EU-nämnden

Her vil det redegjøres for i hvilken utstrekning den svenske regjeringen søker – og får – råd fra opposisjonen under møtene i EU-nämnden.<sup>326</sup>

Selv om vi umiddelbart kan konstatere at regjeringen som oftest får gjennomslag for sine standpunkter i nämnden, forekommer det at utvalgsflertallet *eksplicit* formulerer råd som får direkte konsekvenser for regjeringens valg. I intervjuer med riksdagsmedlemmer har det også blitt fremhevet at regjeringen i stor grad tilpasser seg utvalgsflertallet *i forkant*.<sup>327</sup> Det er et prestisjetap for statsråder å få majoriteten i nämnden mot seg.

Subsidiaritetssaker er de som oftest har foranlediget klare standpunkter fra EU-nämnden. Det er naturlig siden parlamentets kompetanse her utfordres direkte. For disse spørsmålene er det muligens fruktbart å betrakte nämnden som en enhetlig *aktør* – en samlet enhet som i europapolitikken opptrer som en politisk med- og motspiller til regjeringen – og ikke som en *arena* for partigrupper og partigrupperepresentanter hvor det normalt er fullstendig sammensmelting mellom regjeringens standpunkter og regjeringspartienes.<sup>328</sup>

Ved et samråd høsten 1997 uttalte således alle partier, foruten sosialdemokratene, skepsis mot et forslag til felles turismeprogram. Regjeringen inntok en mer positiv holdning og ville ikke som eneste land stoppe programmet (det krevde enstemmighet i Rådet). Av rapporten fra rådsmøtet fremgikk at den svenske representanten hadde akseptert programmet til tross for EU-nämndens skepsis.<sup>329</sup> Regjeringens håndtering av saken foranlediget en anmeldelse til KU.<sup>330</sup>

Et annet viktig eksempel er på utdanningsområdet. Under et samråd med en statssekretær høsten 2000 besluttet EU-nämnden med ni mot åtte stemmer å *ikke* stille seg bak regjeringens linje om å slutte seg til to uttalelser fra Rådet vedrørende utdanning. Utdanningsministeren tok i dagene etterpå kontakt med opposisjonslederne. Ved et nytt samråd to dager før rådsmøtet ble det foreslått en del endringer i det svenske

---

<sup>326</sup> Det empiriske materialet er for sparsomt til å kunne foreta noen vurdering av hvordan samrådene i fagutvalgene har fungert i 2007. Relevant i denne relasjon er for øvrig også regjeringsskiftet høsten 2006, da den sosialdemokratiske mindretallsregjeringen som hadde styrt gjennom hele medlemskapsperioden ble avløst av en borgerlig flertalls- og koalisjonsregjering. Det medfører at den svenske regjeringen nå har større politisk handlefrihet med hensyn til opposisjonens råd. For oss er det mest interessant å studere mindretallsperioden.

<sup>327</sup> Jf. Hegeland, *op. cit.* s. 186.

<sup>328</sup> Jf. Jensen, *op. cit.* s. 17 som finner at arenaoppfatningen er mest beskrivende for det danske Europaudvalgets aktiviteter.

<sup>329</sup> Det ble likevel nedstemt, da Tyskland og Storbritannia gikk mot, men disse uttalte seg etter den svenske representanten i Rådets «tour de table» runde.

<sup>330</sup> For generelt om konstitutionsutskottets gransking, se kapittel 8.2.

standpunktet, som tok hensyn til nämndens innvendinger ved å tydeliggjøre at utdanningspolitikk er et nasjonalt anliggende. Regjeringen fikk støtte fra nämnden for dette justerte standpunktet. Rapporten fra rådsmøtet viste at standpunktet hadde fått gjennomslag i rådskonklusjonene. Når utdanningsspørsmål senere har kommet på nämndens dagsorden, er det tydelig at regjeringen har betonet subsidiaritetsprinsippet.<sup>331</sup>

Utenfor subsidiaritetsområdet har *landbruksspørsmål* ofte foranlediget diskusjon i nämnden.<sup>332</sup> Især gjelder dette når et land ønsker å subsidiere egen jordbruksnæring og et enstemmig vedtak kreves i Rådet. Den svenske grunnposisjonen er at slike unntak ikke skal gis, men regjeringen vil ikke som eneste land nedlegge veto. I nämnden finnes flere partier som mener at regjeringen skal drive en tøffere linje, men regjeringen har hittil alltid fått det handlingsrommet den har ønsket seg.

Selv om konfliktnivået i nämnden på visse områder kan være høyt,<sup>333</sup> er det gjennomgående trekket at de politiske skillelinjene er mindre fremtredende enn i tilsvarende innenrikspolitiske debatter. Det har med preget av «utenrikspolitikk» å gjøre. Regjeringen har flere ganger betonet viktigheten av en bred parlamentarisk oppslutning om de svenske posisjonene.<sup>334</sup> Det gir en særlig styrke under forhandlingene. I forarbeidenes omtale av EU-nämndens funksjon finnes flere henvisninger til Utrikesnämnden,<sup>335</sup> der det etterstrebtes konsensus snarere enn konflikt. Det er regjeringen som opptrer i EUs organer og føler de realpolitiske konsekvensene på kroppen. Det bidrar til at opposisjonen er varsom med å overprøve regjeringens vurderinger.

### 7.3.2 Europautvalget på Stortinget

For Stortingets Europautvalg blir konsultasjonsfunksjonen annerledes. De forestående møtene i EØS-komiteen innbyr ikke i særlig grad til rådgivning. Det har jeg drøftet tidligere. I stedet er det nødvendig å løfte blikket ved å fange opp EØS-relevante europeiske initiativ på et tidligere tidspunkt, helst allerede under forberedelsesfasen i EU.<sup>336</sup> På dette stadiet sikrer EØS-avtalen Norge formell deltagelse,<sup>337</sup> og i prinsippet

---

<sup>331</sup> Jf. Hegeland, *op. cit.* s. 194. Andre eksempler på at nämnden har engasjert seg av subsidiaritetshensyn er innenfor områdene psykisk helse og stamcelleforskning.

<sup>332</sup> *Ibid* s. 197.

<sup>333</sup> Det gjelder eksempelvis før møtene i Økofin (Rådet for økonomi og finans). Her får samrådet lett preg av en finanspolitisk debatt tilsvarende den en finner i innenrikspolitikken, jf. Hegeland, *op. cit.* s. 254.

<sup>334</sup> *Ibid* s. 252.

<sup>335</sup> Se SOU 1993:14 s. 231 og 243.

<sup>336</sup> En slik tanke er ikke fremmed, jf. det ekstraordinære møtet i utvalget 3. april 2006 hvor olje- og energiministeren redegjorde om Kommisjonenens nylig fremlagte grønnbok om energi. Dette foranlediget en grundig debatt. At Europautvalget ble brakt inn så tidlig ble omtalt som en ny praksis av leder Akselsen.



kan Stortinget påvirke ved å henstille til regjeringen om å spille inn norske synspunkter i beslutningsprosessen.

De sakene som i praksis har voldt mest debatt i utvalget, er for det første de «tunge» og kontroversielle direktivene hvor innholdet og konsekvensene for Norge er kjente, og det kreves politiske avveininger som det er naturlig at parlamentet beskjeftiger seg med.<sup>338</sup> Likevel har debattene normalt foregått på et tidspunkt da de aktuelle rettsaktene allerede er vedtatt i EU, og i så fall er det begrenset hvilke «råd» utvalgsmedlemmene kan komme med. Flere partier har gjentatte ganger tatt til orde for å anvende reservasjonsadgangen, men hittil har dette alltid blitt avvist av flertallet. Å redusere konsultasjonene til et spørsmål om Norge skal bruke vetoretten er uansett lite tilfredsstillende. Det er behov for å bringe inn Europautvalget langt tidligere.

For det andre har det ofte vært debatt i forbindelse med rettstvistene med ESA. Mange av disse sakene egner seg vel så mye for politiske drøftelser som rettsaktene.<sup>339</sup> I utvalget har det forekommet flere ganger at partier direkte har henstilt til regjeringen om hvordan Norge skal forholde seg til kritikk fra ESA.<sup>340</sup> Her er opplagt rom for at Europautvalget kan få en reell rådgivningsfunksjon. Et tap for Norge i EFTA-domstolen kan utløse massiv samfunnsdebatt om norsk tilknytningsform til EU og demokratiunderskuddet i EØS.<sup>341</sup> Det taler for at beslutninger om å bringe saker inn for domstolen også bør underkastes moden *politisk* overveielse.

Et tredje område hvor det kan være grunnlag for konsultasjon og en kanskje ser en endring av praksis, er før regjeringen avgir innlegg til EF-domstolen i saker som angår EØS-avtalen.<sup>342</sup> Fellesskapsretten utvikles vel så mye gjennom domstolspraksis som nye rettsakter, og å holde seg oppdatert også på dette området byr på spesielle utfordringer for Stortinget.

---

<sup>337</sup> Jf. EØS-avtalen artikkelene 99-101.

<sup>338</sup> De siste årene gjelder det blant annet barnematdirektivet, patentdirektivet, datalagringsdirektivet, likestillingsdirektivet, REACH-direktivet, kvotedirektivet og tjenstedirektivet.

<sup>339</sup> Det har vist seg blant annet i sakene om eksport av kontantstøtten, differensiert arbeidsgiveravgift, andre statsstøttesaker, laksesaken, spillmonopolsaken, hjemfallssaken mv.

<sup>340</sup> Dette ble særlig tydelig under striden om den differensierte arbeidsgiveravgiften. Her var det for så vidt bred enighet om å opprettholde virkemidlet, men flere partier tok til orde for en hardere linje overfor ESA og Kommisjonen, jf. referatene fra møte 22. januar 2003 og fra møte 21. mars 2003.

<sup>341</sup> Det har vist seg i 2007 etter at Norge tapte hjemfallssaken.

<sup>342</sup> Jf. møtet 5. desember 2006 hvor utenriksministeren redegjorde for tre saker vedrørende arbeids- og lønnsforhold knyttet til tjenesteyting for utsendte arbeidstakere, som regjeringen hadde besluttet å avgi innlegg i.

## 8 Etterfølgende kontroll

### 8.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg undersøke på hvilken måte de nasjonale parlamentene gransker statsrådenes opptreden i EUs organer, tvinger dem til å redegjøre for sine handlinger der og holder dem ansvarlige for gjennomføringen av europapolitikken. En aktiv og kritisk opposisjon maner til årvåkenhet i Brussel. En må anta at regjeringen tenker grundigere gjennom sine valg dersom den vet at den overvåkes nøye.

Noen parlamenter har faste komiteer som har gransking av (hele) forvaltningen under sitt spesifikke ansvarsområde. I Stortinget finnes kontroll- og konstitusjonskomiteen (kontrollkomiteen) for dette formål. Fordelen er at en på denne måten kan innarbeide faste rutiner og standarder for å utkreve ansvar. På den annen side kan en ikke trekke på den fagkunnskapen som fagkomiteene besitter. Det er interessant å studere i hvilken grad disse kontrollkomiteene også gransker regjeringens europapolitikk.

Et egnet forum for å ansvarliggjøre regjeringsmedlemmene er europautvalget. Sakene som avgjøres i Brussel er som regel på forhånd drøftet her og utvalgsmedlemmene må antas å ha særlige forutsetninger for kritisk å vurdere en statsråds opptreden. Sentrale spørsmål er hvorvidt ministrene er pålagt å rapportere tilbake til europautvalget etter rådsmøtene, både skriftlig og muntlig, og på hvilken måte utvalgsmedlemmene holder dem ansvarlige.

Den fremste beføyelsen hos parlamentene for å utkreve ansvar er mistillitsadgangen, gjennom hvilken parlamentsflertallet kan tvinge en enkelt statsråd eller hele regjeringen til å søke avskjed. Åpenbart er dette en *ultimo ratio* og forutsetter en politisk situasjon med et ekstremt spenningsnivå. I en alminnelig parlamentarisk hverdag er spørreinstituttet måten opposisjonen holder regjeringen ansvarlig på. Dette er et klassisk redskap for parlamentarisk kontroll. Jeg vil redegjøre for hvilke regler som gjelder og i hvilken grad mekanismen også anvendes i europapolitikken.

Et generelt poeng er for øvrig at ansvar må utkreves i *offentlighet* for å fungere etter sitt formål. Moderne politisk teori begrunner gjerne dette i prinsipal-agent synspunkter. Kort sagt innebærer det at velgerne er prinsipal i forhold til parlamentsmedlemmene, som er prinsipal i forhold til regjeringen og ministrene, som endelig er prinsipaler i forhold til tjenestemennene. Enhver myndighetsdelegasjon innebærer en risiko for at agenten overskrider sin fullmakt. Denne muligheten forsterkes hvis agenten har et informasjonsovertak eller for så vidt som hans handlinger ikke fullt ut kan overskues av prinsipalen. Begge disse momentene er relevante i europapolitikken. I denne delegasjonsrekken er parlamentet bindeleddet mellom velgerne og regjeringen, noe som

medfører at parlamentarikerne har et særlig ansvar for å kaste lys over regjeringsmedlemmenes (agentens) handlinger og forklare dem overfor borgerne.

## 8.2 Gransking

Gransking henger nøye sammen med innhenting av informasjon. Det blir derfor her en viss overlapping med kapittel 5.

For ordens skyld skal først nevnes ordningen med parlamentariske granskingskommisjoner, som gjenfinnes i flere land.<sup>343</sup> I Tyskland kan *en fjerdedel* av Forbundsdagens medlemmer i henhold til artikkel 44 GG kreve oppnevningen av et granskingsutvalg (*Untersuchungsausschuß*) i en sak. Utvalget vil ha den samme kompetansen til å kreve fremlagt bevis og innkalle vitner som domstolene i straffesaker. Modig som den er i etableringsfasen, mister bestemmelsen mye av sin substans ved at utvalgets virke – herunder innhenting av bevis – er underlagt alminnelig flertallsregime. Uansett er granskingsutvalg lite praktisk i europapolitikken.<sup>344</sup>

Den svenske regeringsformen 12 kap. har overskriften «Kontrollmakten». Av 1 § følger:

«Konstitutionsutskottet skall granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.»

For dette formål har KU en ubegrenset rett til alle protokoller over regjeringens beslutninger og dessuten de dokumentene som hører til disse. Alle fagutvalg og riksdagsmedlemmer kan skriftlig henvende seg til KU med oppfordring om å granske regjeringsmedlemmers handlinger. Siden 1991 har det vært praksis for at lederen av KU kommer fra et opposisjonsparti for å sikre utvalgets uavhengighet.<sup>345</sup>

Etter 2 § skal KU minst en gang i året rapportere til Riksdagen om sin gransking. Denne granskingsbetenknningen er normalt politisk meget ladet, foranlediger et antall reservasjoner og munner ut i en lang plenumsdebatt som avsluttes med voteringer.

Fra sesjonen 1994/95 til og med sesjonen 2004/05 gransket KU 372 saker. Av disse dreide 53 seg om regjeringens håndtering av europapolitikken.<sup>346</sup> Dette omfatter både regjeringens opptreden i EUs organer og deres opptreden hjemme, eksempelvis svakheter

---

<sup>343</sup> For prosedyren vedrørende stortingsoppnevnte granskingskommisjoner, se Fo. § 14 b. Den kom inn i forretningsordenen i 2003, på bakgrunn av at dette hadde blitt et anerkjent parlamentarisk kontrollmiddel, jf. Dok. nr. 14 (2002-2003) s. 78-85 og Innst. S. nr. 210 (2002-2003) s. 25-28. I motsetning til det som er vanlig i andre land, vil de stortingsoppnevnte granskingskommisjonene ikke bestå av stortingsrepresentanter.

<sup>344</sup> Jf. Matthias Zier, *Nationale Parlamente in der EU*, 2005 s. 51 som sier at artikkel 44 normalt bare er aktuell for «skandalesakene».

<sup>345</sup> Dette har stort sett også vært regelen for Stortingets kontrollkomite.

<sup>346</sup> Tallene er hentet fra Hegeland, *op. cit.* s. 229.

i informasjonsrutiner mv. Fem av de 53 sakene endte med såkalt «eksplisitt» kritikk, dvs. at KU åpent kritiserte regjeringen, mens i åtte tilfeller rettet KU «implisitt» kritikk mot regjeringen, dvs. at det ble gjort visse allmenne betraktninger rundt mulige forbedringer uten at det ble fremsatt noen egentlig direkte kritikk.<sup>347</sup> Hegeland konkluderer med at KU kritiserer regjeringen like ofte i europapolitikken som i innenrikspolitiske spørsmål, mens for de «rene» utenrikspolitiske sakene forekommer kritikk sjeldnere. Det siste kan forklares med regjeringens informasjonsovertak samt muligheten for å henvise til internasjonale forhold som begrunnelse for en viss opptreden, noe det er vanskelig for parlamentet å etterprøve.

De sakene hvor kritikk forekommer, preges av tilfeller der statsrådets agerende i Rådet ikke hadde tilstrekkelig forankring i EU-nämnden.<sup>348</sup> Et nylig eksempel fortjener å fremheves.

I 2005 gransket KU regjeringens håndtering av våpenembargoen mot Kina. I en reservasjon som fikk støtte av Riksdagens flertall, ble det anført at regjeringen ikke «med kraft» hadde drevet frem den linjen som var fastlagt i EU-nämnden. Snarere hadde regjeringen latt andre EU-land styre prosessen. Regjeringen fortjente kritikk for sin passivitet. Flertallet i KU – som altså ikke fikk støtte av riksdagsmajoriteten – så det slik at regjeringen ikke hadde hevdet noen oppfatning som avvek fra de standpunktene som hadde utkrystallisert seg under samrådet i nämnden. Også fra et konstitusjonelt perspektiv var det problematisk å uttale seg om på hvilken måte regjeringen hadde fremført synspunktene i EU. Hvis regjeringen av ulike grunner, f.eks. fordi man er i ferd med å bli isolert i prosessen, anser det som en klok politikk å føre en mer varsom linje, må dette være berettiget i henhold til prerogativlæren.<sup>349</sup> Til tross for at det siste argumentet etter min mening har atskillig for seg, må utvalgsflertallets råd etter dette sies å legge sterke (politiske) føringer på regjeringens handlinger.

Stortingets kontrollkomite er på langt nær like aktiv i å granske statsråder som KU, noe som har å gjøre med at komiteens mandat er mer sammensatt. Likevel kan kontrollkomiteen etter Fo. § 12 nr. 10 «foreta de undersøkelser i forvaltningen som den anser nødvendig for Stortingets kontroll med forvaltningen», og det presiseres at slikt initiativ kan reises av en tredjedel av komiteens medlemmer. Her skal to ting bemerkes. For det første innebærer initiativretten et unntak i forhold til den vanlige normen om at komiteene ikke har kompetanse til selv å ta saker opp til formell behandling. For det andre ligger det altså til et kvalifisert *mindretall* i komiteen å reise sak. Sistnevnte passus

---

<sup>347</sup> *Ibid* s. 231.

<sup>348</sup> Etter de nye reglene i riksdagsordningen blir det interessant å se om vi får tilfeller der KU gransker og retter kritikk mot regjeringen for manglende forankring i *fagutvalgene*. Så lenge en har flertallsregjering er det dog lite praktisk.

<sup>349</sup> Bet. 2004/05:KU20 s. 187, 264-265.

kom inn i forretningsordenen våren 2003 (tidligere krevdes flertall) og som begrunnelse ble det i forarbeidene vist til alminnelige demokratihensyn. Det er viktig å gi et politisk mindretall mulighet til å avdekke maktmisbruk og mangler.<sup>350</sup> Særlig aktuelt er det i perioder med flertallsregjering. Samtidig var en oppmerksom på balansegangen. Regelen må ikke misbrukes til det rene trakasseri og dermed virke ødeleggende på regjeringens styringsmuligheter.

Siden opprettelsen i 1993 har kontrollkomiteen gransket 20 saker. Ingen av disse har dreid seg om regjeringens håndtering av EU/EØS-saker.<sup>351</sup> Disse tallene gir imidlertid ikke hele bildet. Innen det besluttes om formell undersøkelse skal iverksettes, vil kontrollkomiteen normalt brevveksle med den aktuelle statsråden. Mange saker ender på dette stadiet, uten å nå offentlighetens lys.

Det er flere grunner til at kontrollkomiteen ikke gransker EØS-saker. Den viktigste er nok at komiteen så langt har fokusert på «skandalesakene». Disse preges gjerne av massiv mediaoppmerksomhet, særlig omkring kontrollhøringene. Det er få slike i norsk europapolitikk. I tillegg har komiteen nokså konsekvent styrt unna spørsmål hvor partipolitiske skillelinjer gjør seg gjeldende. Europapolitikken er avgjort et slikt område. Det kan imidlertid spørres hvor hensiktsmessig denne utviklingen er. I praksis har det flere ganger forekommet at regjeringen har blitt kritisert for ikke å konsultere Europautvalget før viktige beslutninger fattes. Så langt har dette blitt ordnet i Europautvalget selv, gjennom kritiske spørsmål og kommentarer. Ut fra den presedens som har etablert seg, er det lite trolig at kontrollkomiteen vil ta affære i et slikt tilfelle. Etter mitt skjønn er det uheldig. Hvis mindretallet i større grad anvender initiativretten til å sette fokus på europapolitikken, er det en markering av Stortingets vektlegging av dette området. For en statsråd vil det være langt mer alvorlig å få kontrollkomiteens søkelys rettet mot seg enn å besvare spørsmål i Europautvalget.<sup>352</sup>

---

<sup>350</sup> Jf. St.tid. 2002-2003 s. 2972 og 2976. Se også Dok. nr. 14 (2002-2003) s. 27 og 57 og Innst. S. nr. 210 (2002-2003) s. 18.

<sup>351</sup> Kilde: Kontrollkomiteens sekretariat.

<sup>352</sup> Foranlediget av dommen mot Norge i hjemfallssaken, har det nylig blitt fremsatt ønske om at kontrollkomiteen skal bruke initiativretten til å granske en pikant EØS-sak. Både representanter for industrien og europaskeptikere på Stortinget har satt spørsmålsteget ved de redegjørelsene om konsekvensene av EØS-avtalen som Brundtland-regjeringen ga Stortinget i 1992. Representanten Kleppa (Sp) uttalte til Ukeavisen Ledelse 2. august 2007 at det var naturlig at kontrollkomiteen så nærmere på hvilket grunnlag Stortinget vedtok EØS-avtalen. Hun ville ta initiativ til en drøftelse i komiteen når Stortinget trådte sammen, men før det ble hun altså hentet til regjeringen. Imidlertid er det lite trolig at drøftelsene ville resultert i at formell sak ble åpnet.

## **8.3 Regjeringens plikt til å avlegge regnskap overfor europautvalget**

### **8.3.1 Skriftlige rapporter**

Avgjørende for den parlamentariske kontrollen er at parlamentet mottar presis informasjon om hva som har hendt på rådsmøtene. Det er viktig blant annet for å kunne vurdere om ministeren lojalt har forvaltet et eventuelt parlamentarisk mandat.

Med unntak av Frankrike får alle (de undersøkte) parlamenter skriftlige redegjørelser fra regjeringen kort tid etter rådsmøtene.<sup>353</sup> I Storbritannia skjer det formelt gjennom et skriftlig parlamentarisk spørsmål fra formannen i ESC.

I Sverige fremgår at der et rådsmøte har berørt flere statsråders ansvarsområde, bør det opplyses om hvilke spørsmål som henhører til de respektive ministre. Det skal også fremgå hvilken posisjon Sverige fremførte samt hvordan spørsmålet vil håndteres i fortsettelsen.<sup>354</sup> Denne typen informasjon er av sentral betydning for den etterfølgende kontrollen. Rapporten distribueres, foruten til EU-nämnden, også til det eller de berørte fagutvalg.

### **8.3.2 Muntlige rapporter**

Den mest virksomme måten å utkreve ansvar på, er gjennom direkte konfrontasjon med regjeringsmedlemmene. Med unntak av Frankrike har alle (de undersøkte) parlamenters europautvalg kompetanse til å konfrontere statsråden på denne måten.

Når utfallet av et rådsmøte er kjent, kan ESC innhente muntlige forklaringer fra ministeren om hvilken holdning vedkommende inntok i forhandlingene eller konsekvensene for Storbritannia av vedtakene som ble fattet.

I både Finland og Sverige har det blitt praksis for at møtene i europautvalget begynner med at statsråden muntlig orienterer om det forrige rådsmøtet vedkommende deltok på. Representantene har her anledning til å stille kritiske spørsmål.

I Sverige varierer det hvor aktive riksdagsmedlemmene er i denne fasen. Ofte vil den muntlige redegjørelsen (sammen med den skriftlige rapporten) være fyllestgjørende, og formannen i EU-nämnden konstaterer at ingen har bedt om ordet til spørsmål. Noen ganger vil imidlertid statsråden måtte forsvare seg mot en rekke kritiske bemerkninger, fortrinnsvis fra opposisjonen.

---

<sup>353</sup> Imidlertid varierer det rettslige fundamentet for regjeringens forpliktelser. Vi husker at i Østerrike er regjeringens rapporter utelukkende basert på politisk velvilje, med unntak av tilfeller der Hauptausschuß har utstedet bindende mandater.

<sup>354</sup> «Circular 2 Samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor» (Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, EU-sekretariatet) s. 13.

I Danmark har Europaudvalget anledning til under rådslagningene i forkant av rådsmøtet, å be ministeren om en muntlig orientering om utfallet av forhandlingene på det førstkommende møtet i Europaudvalget.<sup>355</sup>

### 8.3.3 Kort om Europaudvalgets kontrollberetninger

Mens europautvalgene i de øvrige parlamenter vil utkreve ansvar gjennom spørsmål og kritiske bemerkninger, har det danske Europaudvalget utviklet en mer formell prosedyre for slik parlamentarisk kritikk.

Europaudvalgets beretninger kan inndeles i to hovedkategorier.<sup>356</sup> Hittil har jeg fokusert på prosedyreberetningene, som relaterer seg til kompetanse, arbeidsmåte og prosedyrer *internt* i utvalget, eller *eksternt* i forhold til andre aktører og institusjoner i prosessen (hovedsaklig regjeringen). De fleste av beretningene faller i denne kategorien. Imidlertid avgir Europaudvalget også *kontrollberetninger*, som har det til felles at de er uttrykk for en etterfølgende kritikk av en ministers håndtering av en konkret sak. Av samtlige beretninger fra 1973 til 2006 faller syv i denne kategorien.<sup>357</sup> Det relativt lave antallet tyder på at ordningen er forbeholdt de graverende tilfellene. Ofte omhandler kontrollberetningene tilfeller der det er fortolkningsuenighet mellom utvalgsflertallet og regjeringen om en sak burde ha vært forelagt Europaudvalget. Et eksempel er beretning av 27. september 1996 om Kommisjonens erklæring til en hemmelig protokoll i forbindelse med OECD-avtalens implementering i EU-lovgivningen. Her fant et enstemmig utvalg, på tvers av partilinjer, at regjeringen på eget initiativ burde orientert Europaudvalget om innholdet i Kommisjonens erklæring (som omhandlet Kommisjonens fortolkning og administrasjon av OECD-avtalen), før utvalget ble bedt om å gi sin tilslutning til regjeringens forhandlingsopplegg. Regjeringen fant, pussig nok, at erklæringen ikke var av «væsentlig betydning» og dermed ikke trengte å forelegges.

## 8.4 Særlig om Stortingets Europautvalg

For Stortingets del har vi sett at Europautvalget bare i liten grad *styrer* regjeringens handlinger i forkant. Forutsetningene for effektiv konsultasjon er bedre, men har ikke til nå vært utnyttet i full grad, mye på grunn av forhold utenfor utvalget selv. Til tross for at

---

<sup>355</sup> Beretning av 10. desember 2004 s. 16.

<sup>356</sup> Jensen opererer med tre kategorier, men den siste er lite relevant for oss og kun to beretninger faller inn under den, jf. Jensen, *op. cit.* s. 72.

<sup>357</sup> Det gjelder beretningene av 22. mars 1983, 11. mai 1984, 31. mai 1985, 20. juni 1986, 6. mars 1987, 13. november 1992 og 27. september 1996.

formålet opprinnelig var et annet, er det holdepunkter for å si at Europautvalgets viktigste funksjon i praksis er ansvarliggjøring.<sup>358</sup>

De fleste møtene forløper ved at regjeringen redegjør for fremdriften i bestemte saker og sin egen håndtering av dem. Deretter er det opp til Europautvalgets medlemmer, fortrinnsvis opposisjonen, å komme med kommentarer om det hensiktsmessige i regjeringens disposisjoner. Utvilsomt vil kritikk som fremsettes på dette tidspunktet kunne virke fremover i tid, siden regjeringen kan føle seg forpliktet til å skifte kurs. Vel så ofte handler det imidlertid om å bevisstgjøre regjeringen og tvinge dem til å legitimere egne handlinger, noe som er kjernen i en etterfølgende kontroll.

En kan spore to konfliktdimensjoner i Europautvalget, dels mellom Sp/SV og de øvrige partier, dels mellom de borgerlige partiene og Ap. For at ansvarliggjøringen skal minne mest mulig om innenrikspolitikk, bør den siste være mest fremtredende. I den grad en ser en tydelig front mellom «nei»-partiene og «ja»-partiene, tyder det på at dette er EU-kampen som føres videre og europapolitikk er ikke integrert i innenrikspolitikken.

I perioden 2001-2005 utkrystalliseres en klar tendens på utvalgets møter. I de aller fleste europapolitiske spørsmål kunne den borgerlige mindretallsregjeringen regne med støtte fra Ap. Aps representanter grep sjelden ordet for å kritisere regjeringens valg. Også Frp var stort sett tilbakeholdne under møtene. I stedet ble den etterfølgende kontrollen utøvet av to europaskeptiske partier (Sp og SV), som la opp til et høyt konfrontasjonsnivå. Regjeringen ble flere ganger kritisert for sin håndtering av sentrale saker.<sup>359</sup> Den velkjente venstre-høyre aksen var fraværende.<sup>360</sup>

Også under nåværende regjeringsperiode er konfliktnivået lavt. De borgerlige partiene retter sjelden kritikk mot regjeringens utøvelse av europapolitikken.<sup>361</sup> De få gangene regjeringen åpent har blitt kritisert har det gått på at Europautvalget er konsultert på et sent tidspunkt, etter at viktige beslutninger er fattet. Et illustrerende eksempel er under regjeringens korrespondanse med ESA om fortolkningen av de nye retningslinjene for regionalstøtte (herunder differensiert arbeidsgiveravgift). Opposisjonen var her kritisk til manglende forankring i Europautvalget, særlig av de distriktpolitiske hensyn regjeringen hadde vektlagt når den overfor ESA argumenterte for hvilke kommuner som var innenfor

---

<sup>358</sup> Slik også Sejersted 2002 s. 607 som, basert på referatene fra 1994-2000, finner at etterfølgende kontroll er Europautvalgets «egentlige hovedfunksjon».

<sup>359</sup> Et typisk eksempel er den kritikken som ble rettet mot regjeringens beslutning om å implementere barnematdirektivet på møtet 26. februar 2002. Sp sa rett ut at her burde en opplagt ha anvendt vetoretten.

<sup>360</sup> Et sjeldent eksempel på at Ap åpent kritiserte regjeringen var under møtet 8. mars 2005, men her gjaldt det prosedyren. Leder Jagland påpekte at verken Europautvalget eller den utvidede utenrikskomiteen var blitt konsultert før regjeringen besluttet å bringe laksestriden med EU inn for tvisteløsning i WTO.

<sup>361</sup> I den utstrekning det er konflikt, må en anta at striden står *innad* i regjeringen.



og utenfor virkeområdet.<sup>362</sup> Her ser en for så vidt en sentrum-periferi dimensjon som er karakteristisk for innenrikspolitikken, uten at poenget skal overdrives.

## 8.5 Spørreinstituttet

### 8.5.1 Innledning

Spørreinstituttet er et klassisk redskap for parlamentarisk kontroll. Ved å studere hvor ofte regjeringens utøvelse av europapolitikken er gjenstand for slike spørsmål, får man en pekepinn om hvor integrert EU-sakene er i parlamentets daglige arbeid, og hvor aktiv opposisjonen er i kritisk å følge opp regjeringens handlinger på europeisk nivå.

Som antydnet i kapittel 5 kan spørreinstituttet tjene flere formål. I en komparativ studie av de nordiske lands spørreordninger påvises at parlamentariske spørsmål stilles ikke bare for å få svar, men også for å gi informasjon; parlamentarikerne kan ønske å skape oppmerksomhet omkring spørsmål som angår dem.<sup>363</sup> Spørreinstituttet anvendes således ikke nødvendigvis som et middel for kontroll og ansvarliggjøring. Men selv om dette ikke behøver å være formålet med et spesifikt spørsmål, kan den utilsiktede virkning på *systemnivå* likevel bli at kontroll utøves.<sup>364</sup>

### 8.5.2 Interpellasjonen

*Interpellasjonen* er den mest omfattende av de parlamentariske spørsmålene, og her gjelder som regel nøye formkrav. En interpellasjon skal fremsettes skriftlig og begrunnes. Regjeringen svarer skriftlig eller muntlig, hvorefter en interpellasjonsdebatt følger. På denne måten baner interpellasjoner vei for en parlamentarisk drøftelse om vitale spørsmål.

Etter den danske grunnloven § 53 kan ethvert medlem av Folketinget, med dettes samtykke, bringe ethvert offentlig anliggende under debatt og derom kreve (*æske*) ministrenes forklaring. Selve ordlyden har et visst alvorspreg som indikerer at den først og fremst er et redskap for å utkreve ansvar. Da et folketingsmedlem også uten formell hjemmel i grunnloven naturligvis kan stille spørsmål til en minister, må den rettslige betydningen av bestemmelsen søkes i at vedkommende minister ikke kan avvise interpellasjonen som en uberettiget innblanding i hans anliggender, men er forpliktet til å

---

<sup>362</sup> Jf. representanten Solberg (Høyre) på møtet 15. mai 2006.

<sup>363</sup> Matti Wiberg og Antti Koura, «The Logic of Parliamentary Questioning» i Wiberg (red.), *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends*, 1994 s. 19-43 (30).

<sup>364</sup> Bjørn Erik Rasch, «Question Time in the Norwegian Storting – Theoretical and Empirical Considerations» i *ibid* s. 247-275 (247), jf. Ingvar Mattson, «Parliamentary Questioning in the Swedish Riksdag» i *ibid* s. 276-356 (344, 348).

besvare den. Interpellasjonsretten kan bare utøves med Folketingets samtykke. Dette begrunnes i ansvarsreglene.<sup>365</sup> En interpellasjon innebærer et slags avhør av ministeren, med den implisitte kritikken dette medfører. Han er pliktig til å redegjøre for sine handlinger og risikerer å bli dratt til ansvar. Men det er bare overfor Folketinget *som sådan* ministeren står ansvarlig, ikke overfor de enkelte representantene. I praksis vil Folketinget normalt akseptere interpellasjoner når disse fremsettes av en partigruppe uansett størrelse. Av FF § 21 følger at interpellasjonsdebatten skal finne sted senest innen 10 dager etter at Folketinget har gitt sin tilslutning. Det gjelder et interessant unntak fra dette. Hvis ministeren anser at viktige danske interesser kan bli skadelidende ved en offentlig debatt, kan han kreve utsettelse. Unntaket vil kunne få anvendelse for sensitive europapolitiske spørsmål.

I folketingsåret 2006-07 ble det anmeldt 46 interpellasjoner til regjeringsmedlemmer, hvorav fire eksplisitt gjaldt regjeringens utøvelse av europapolitikken.<sup>366</sup> Med tanke på de formelle prosedyrene, er tallet relativt høyt. Det tyder på at europapolitikken ligger langt fremme i folketingsmedlemmenes bevissthet.

Også i Finland er interpellasjonsretten grunnlovfestet, jf. grunnloven 43 §. Det holder at 20 representanter stiller seg bak interpellasjonen, og ministeren er forpliktet til å svare innen 15 dager. At parlamentarisk *reaksjon* er hovedformålet med interpellasjonen, fremgår klart av annet ledd som sier at dersom det under debatten har blitt fremsatt mistillitsforslag, skal Riksdagen etter behandlingen av interpellasjonen votere over dette. I praksis ender nær sagt alle interpellasjonsdebatter med tillitsvotering. I europapolitikken er imidlertid interpellasjonen lite brukt.<sup>367</sup> I Finland har det vært uttrykt en viss bekymring over at EU-spørsmål i så liten utstrekning drøftes i plenum.<sup>368</sup>

I Tyskland er spørreinstittet ikke nedfelt i grunnloven, men hviler på bestemmelser i Forbundsagens forretningsorden. Dette har alltid vært tatt til inntekt for at regjeringen ikke er *rettslig* forpliktet til å svare. Det anføres at de interne reglene om parlamentets arbeidsmåte er lite egnet til å pålegge de øvrige konstitusjonsorganer rettslige plikter.<sup>369</sup>

---

<sup>365</sup> Se f.eks. Ross, *op. cit.* s. 250.

<sup>366</sup> Kilde: Folketingets hjemmeside. De fire gjaldt dommen mot Danmark om boplikt på landbrukseiendommer, regjeringens oppfølging av EUs Lisboa-strategi samt to spørsmål knyttet til Danmarks og EUs handelsavtaler og handelspolitikk overfor tredjeland.

<sup>367</sup> De siste fire riksdagsmøter har det blitt fremsatt til sammen kun to interpellasjoner som gjaldt EU, jf. Riksdagens hjemmeside.

<sup>368</sup> Det er normalt bare de virkelig store sakene som havner her, som EUs utvidelse, innføringen av euro eller traktatendringer, jf. «Hur EU-frågor behandlas i Finlands riksdag», Riksdagens Publikationer s. 7.

<sup>369</sup> Jf. Hans Klein i Maunz-Dürig, *Komm. z. GG*, 1999, Art. 40 Rdnr. 18.

Av forretningsordenen følger at 5% av Forbundsdagens medlemmer – det tilsvarer 31 representanter – kan samle seg om en interpellasjon (*Große Anfrage*) til regjeringen.<sup>370</sup> Regjeringen besvarer den skriftlig, hvorefter en interpellasjonsdebatt følger. Under den 16. Forbundsdag – fra 2005 – har det så langt blitt fremsatt totalt 42 interpellasjoner, hvorav fjorten relaterte seg til EU.<sup>371</sup> Det høye tallet er først og fremst en indikasjon på at europapolitikken i Tyskland er fullt ut integrert i innenrikspolitikken. På nær sagt alle innenrikspolitiske områder griper fellesskapsretten inn.

I Norge har interpellasjonsinstituttet en lang tradisjon i statsskikken.<sup>372</sup> Det følger nå av Fo. § 50 at enhver representant kan stille en interpellasjon til regjeringen som kollegium eller til en enkelt statsråd. Stortingspresidenten godkjenner den. Det fremgår implisitt av femte ledd at regjeringen ikke er pliktig til å svare. Imidlertid er dette utgangspunktet alene av rettslig karakter. I praksis er det utenkelig at en statsråd avviser interpellasjonen under henvisning til at han ikke er under noen rettslig forpliktelse til å gi et svar. I så fall må det forventes kraftige (politiske) reaksjoner.

Generelt er opposisjonen aktiv i å rette interpellasjoner til regjeringsmedlemmer. Likevel er det ytterst få som går på regjeringens utøvelse av europapolitikken.<sup>373</sup> Noe av grunnen er situasjonen under EØS-regimet, som foranlediger færre store debattspørsmål enn for EU-landene. Likevel er det rom for å anvende interpellasjonsinstituttet i større grad. Det hadde eksempelvis ikke vært unaturlig om opposisjonen gjennom interpellasjoner satte fokus på regjeringens oppfølging av dommen mot Norge i hjemfallssaken.

### 8.5.3 Alminnelige skriftlige og muntlige spørsmål

Normalt vil det parlamentariske systemet gi tilstrekkelig garanti for at regjeringsmedlemmer ikke uten videre avviser et parlamentarisk spørsmål, selv om det er fremsatt bare av en enkelt representant, men lojalt søker å besvare det og dermed rettferdiggjøre regjeringens politikk.

Storbritannia og Frankrike er de landene hvor parlamentsmedlemmene er mest aktive i å formulere spørsmål. I sesjonen 2005/06 leverte medlemmer av Underhuset over 61.000 spørsmål til regjeringen for skriftlig besvarelse,<sup>374</sup> mens det tilsvarende tallet for den

---

<sup>370</sup> § 100 GO-BT, jf. § 75 I lit. f.

<sup>371</sup> Kilde: DIP (Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge), jf. <http://dip21.bundestag.de/dip21.web/bt>. Søket er oppdatert per 1. januar 2008.

<sup>372</sup> Det vokste frem i årene etter 1884, etter at statsrådene hadde fått adgang til Stortinget. I 1908 ble det regulert i forretningsordenen, jf. Rolf Danielsen, *Det Norske Storting gjennom 150 år*, bind II, 1964 s. 315-320.

<sup>373</sup> Kilde: Saksregisteret til St.tid.

<sup>374</sup> House of Commons Information Office, Factsheet P1 Parliamentary Questions, 2007 s. 12.

franske nasjonalforsamlingen er årlig på om lag 15.000 spørsmål. I tillegg vil begge parlamenter ha adgang til å utbe seg muntlig svar.

Mens besvarelsen av de skriftlige spørsmålene er høyt prioritert av departementene i Storbritannia, er regimet i Frankrike betraktelig mer liberalt. I henhold til forretningsordenen forventes ministeren å svare innen en måned, men for det første kan han meddele at dette ikke er i offentlig interesse, og for det andre kan han be om utsettelse i ytterligere en måned for å innhente relevant grunnlagsmateriale.<sup>375</sup> I praksis er det derfor langt ifra alle spørsmål som blir besvart.

I Frankrike var i perioden 2002-2007 nesten 9.000 av de skriftlige spørsmålene knyttet til EU.<sup>376</sup> Også i Storbritannia bringes europapolitikken ofte opp i spørsmålene.<sup>377</sup> Det tyder på at dette området er gjort til en integrert del av parlamentenes arbeid.

Like viktig er de muntlige spørsmålene der opposisjonen har anledning til å «grille» statsråden om et bestemt emne. Spørreinstitutet har tradisjonelt vært ansett som et parlamentarisk prerogativ i Frankrike, anerkjent i artikkel 48 i konstitusjonen, som sier at (minst) en dag i uken skal det i nasjonalforsamlingen gis prioritet til spørsmål fra parlamentsmedlemmene og regjeringens besvarelse.<sup>378</sup> Det er særlig to kategorier av muntlige spørsmål som er relevante. For det første er det de spontane spørsmålene, hvor ministeren ikke på forhånd har forberedt et svar. Første timen av ettermiddagsforhandlingene tirsdag og onsdag settes av til slike. Samlet skal spørsmålet og ministerens svar ikke overstige fem minutter. For det andre avsettes formiddagsforhandlingene en dag i uken til skriftlige, kortfattede spørsmål som parlamentsmedlemmene har levert på forhånd. Etter at ministeren har besvart spørsmålet, gis spøreren anledning til et oppfølgingsspørsmål. I perioden 2002-2007 omhandlet 517 av de muntlige spørsmålene EU.

Ordningen i Storbritannia er noe annerledes. I henhold til forretningsordenen er første timen av forhandlingene i Underhuset mandag til torsdag avsatt til muntlige spørsmål som er levert på forhånd.<sup>379</sup> Det roterer mellom departementene i en fast månedssyklus hvem som stiller opp når. De viktigste departementene har hele timen til disposisjon, noe som blant annet gjelder for utenriksdepartementet som EU-spørsmål sorterer under.

---

<sup>375</sup> Jf. artikkel 139 i forretningsordenen.

<sup>376</sup> Kilde: <http://www.questions.assemblee-nationale.fr/>. Resultatet baserer seg på at «EU» (*l'Union européenne*) er nevnt i spørsmålsteksten. Metoden medfører opplagt en viss feilmargen (EU kan være nevnt uten at spørsmålet bør klassifiseres som et «EU-spørsmål»). Det er likevel vurdert dit hen å gi en tilstrekkelig pekepinn om hvor aktive parlamentsmedlemmene er i å følge opp regjeringens europapolitikk.

<sup>377</sup> Kilde: Hansard.

<sup>378</sup> Artikkel 48 har en broket historie i fransk konstitusjonell rett, jf. Bell, *op. cit.* s. 18-19 og s. 60. Den har ikke alltid blitt respektert av regjeringen.

<sup>379</sup> Standing Order 21.

Imidlertid passerer ikke alle spørsmålene «nåløyet». De er gjenstand for en tilfeldig trekning der bare et utvalg faktisk besvares i Underhuset. Således kjemper EU-spørsmål hver måned med «ordinære» utenrikspolitiske spørsmål.

Inntil 1985 var det avsatt en bestemt tid i Underhuset *spesifikt* til europeiske spørsmål. Ut fra erkjennelsen at europapolitikk bare blir viktigere samt det faktum at EU-spørsmål enkelt kan tape «tombolaen», drøftet parlamentsmedlemmene i 2004 om en burde gjeninnføre en europeisk spørretime.<sup>380</sup> Som motargument ble det vist til at det innebar en viss risiko for at sesjonen ville bli «monopolised by a handful of enthusiasts in this area».<sup>381</sup>

Selve spørretimen foregår ved at ministeren først besvarer hovedspørsmålet. Deretter gis spørteren anledning til et oppfølgingsspørsmål (*supplementary*). Poenget med hele øvelsen ligger gjerne i oppfølgingsspørsmålet. Selv om dette må stå i saklig sammenheng med hovedspørsmålet, vil det alltid ligge et visst overraskelsesmoment her.

I 1949-50 innførte Stortinget en ukentlig spørretime etter britisk mønster, der statsrådene svarer på spørsmål som er levert inn på forhånd.<sup>382</sup> I tillegg ble det i 1996 innført muntlig spørretime, der representantene stiller spørsmål som ikke er gjort kjent for regjeringsmedlemmene på forhånd.<sup>383</sup> På den måten unngår man at statsråden leser opp et forhåndsskrevet svar. I begge tilfeller gis spørteren anledning til oppfølgingsspørsmål. Forretningsordenen har også åpnet for at representantene kan stille spørsmål til skriftlig besvarelse, jf. § 52. Det er en praktisk ordning, som har fått økt betydning de siste årene.

Felles for alle typer av spørsmål er at statsrådene ikke er pliktige til å svare.<sup>384</sup> I praksis blir imidlertid de aller fleste spørsmål besvart. En annen ting er at svarene ofte kan være både unnvikende og intetsigende.

Igjen dreier få spørsmål seg om EU/EØS, likevel slik at opposisjonen i forrige periode var noe mer aktiv enn den nåværende.<sup>385</sup> Noe av forklaringen ligger i EØS-regimets karakter. Norske statsråder opptre ikke i EUs organer på samme måte som medlemsstatenes. Dermed ser en ofte at utenriksministeren er adressat for parlamentariske spørsmål som vedrører EU/EØS. Imidlertid griper europapolitikken i økende grad inn også på fagdepartementenes områder. De fleste statsrådene må i dag

---

<sup>380</sup> Modernisation Committee, «Scrutiny of European Business», second report of session 2004-05, volume 2, Minutes of Evidence, 15 September 2004, Q218.

<sup>381</sup> *Ibid.*

<sup>382</sup> Se nå Fo. § 53 nr. 3.

<sup>383</sup> Jf. Fo. § 53 nr. 2.

<sup>384</sup> Det følger uttrykkelig av de nevnte bestemmelsene.

<sup>385</sup> Det ble reist seks spørretimespørsmål til regjeringen om EU/EØS-saker i perioden 2001/02, ni i 2002/03, seks i 2003/04 og to i 2004/05 (det lave antallet i siste stortingssesjon kan forklares med at opposisjonen tok sikte på regjeringskontorene). Til sammenligning har det bare blitt fremsatt tre tilsvarende spørsmål i sesjonen 2005/06 og to i 2006/07. Kilde: Saksregisteret til St.tid.

forholde seg til Brussel. Denne utviklingen bør reflekteres gjennom flere spørretimespørsmål fra opposisjonsmedlemmer fra et bredt utvalg av komiteer til «sine» ministre.

## 9 Avslutning

Konventet har fastslått at nasjonal kontroll med regjeringens handlinger på europeisk nivå er parlamentenes viktigste anliggende i EU-samarbeidet. Denne kontrollfunksjonen har vært temaet i denne studien.

En komparativ historisk gjennomgang av de utvalgte landenes ordninger har vist klare fellestrekk og tendenser i organiseringen og utøvelsen av den parlamentariske kontrollen. Utviklingen nasjonalt har foregått i takt med den fordypning av integrasjonen som har pågått på europeisk plan; ettersom stadig flere lovgivningsoppgaver legges til Brussel, får de nasjonale parlamentene et sterkt insitament til å engasjere seg.

Fra å etablere et lite parlamentarisk utvalg med europapolitikk som spesifikt ansvarsområde, har tendensen de seneste årene vært å søke å involvere *samtlig*e parlamentariske organer i arbeidet med europaspørsmål. Det er klare indikasjoner på at dette området har fått økt status og oppmerksomhet i parlamentene samt at en er i ferd med å bevege seg vekk fra den utenrikspolitiske modellen. Mange av sakene som behandles i Brussel, er klassisk «innenrikspolitikk». Dermed har de spesialiserte fagkomiteene normalt de beste forutsetningene for kritisk å plassere nye lovforslag under lupen. Særlig tydelig er dette i den tyske Forbundsdagen. Alle europeiske beslutninger innenfor et definert politikkområde behandles i den relevante fagkomiteen, på samme måte som i innenrikspolitikken.

En slik erkjennelse leder naturlig til et fundamentalt spørsmål om en lenger trenger europautvalgene. Kan ikke drøftelsene i stedet skje i de respektive fagkomiteene? Under reformen i Sverige i 2006 ble det fremmet forslag om å nedlegge EU-nämnden. Etter min mening har europautvalgene ikke utspilt sin rolle. Det er fremdeles behov for et sektorovergripende utvalg som kan koordinere innspill fra fagkomiteene og sørge for at landet fører en helhetlig, konsistent og troverdig europapolitikk. Og selv om gjennomgangen har vist at opplysningene som fremkommer på europautvalgsmøtene bare unntaksvis er av en slik karakter at de ikke tåler dagens lys, kan en heller ikke se bort fra utvalgets funksjon som et forum hvor regjeringen kan gjøre fortrolige, strategiske overlegninger med en fast krets av parlamentarikere om hvordan forhandlinger skal føres og ord falle.

Det som i et integrasjonsperspektiv gjør effektiv parlamentarisk kontroll til en særlig utfordring, er at sakene som behandles i Brussel på samme tid *både* er utenriks- og innenrikspolitikk. En gjennomgående problemstilling har vært hvorvidt kontrollen minner mest om den en finner i utenrikspolitikken, eller om den innenrikspolitiske modellen er mest beskrivende. Svaret må bli at vi befinner oss et sted i mellom. Men dermed er ikke sagt at en behøver å falle ned midt på skalaen for hvert av de temaene jeg har tatt opp.

Den kanskje viktigste forutsetningen for effektiv kontroll er *kunnskap*. Parlamentene må vite hvilke saker som er under oppseiling i EU og konsekvensene av dem. Kunnskap avhenger blant annet av god informasjon fra regjeringen. Like viktig er at parlamentet settes i stand til å avholde høringer og innhente uavhengig ekspertise. På et slikt tidlig tidspunkt er det formålstjenlig med en bred og åpen debatt med meningsbryting. Det styrker samtidig den demokratiske forankringen av prosessen. Når det så er tid for konkrete forhandlinger i Rådet, er det på sin plass med en viss diskresjon. Men her kan fagkomiteene spille en rolle ved å bidra med sin sakkunnskap gjennom innspill til europautvalget og således styrke utvalgsmedlemmenes beslutningsgrunnlag. Særlig i Finland har en lyktes godt med et hensiktsmessig samarbeid her.

Likeså må parlamentene orienteres om hvordan regjeringen håndterer saken på europeisk nivå. Her bør rettes spesiell fokus mot de uavhengige informasjonskanalene som nå står tilgjengelige etter at dørene til rådsmøtene har blitt åpnet. Det styrker den demokratiske kontrollen. I praksis vil det særlig være pressen, som «offentlig vakthund», som overvåker regjeringen i Brüssel.

Når det gjelder informasjon og kunnskap er det generelt fruktbart å nærme seg den innenrikspolitiske modellen i større grad enn i dag.

Parlamentenes *styringsmuligheter* er derimot svekket i europapolitikken. Selv om nasjonalforsamlingene har flere beføyelser til rådighet gjennom hvilke de kan bestemme over regjeringens handlinger i forkant, er de tilbakeholdne med å bruke dem. Denne varsomheten kommer særlig tydelig til uttrykk i land med sterk tradisjon for mindretallsregjeringer. Også her viser opposisjonen tilbakeholdenhet. Det har å gjøre med preget av utenrikspolitikk. En forhandlingssituasjon byr på strategiske og særlige spørsmål. Dette er utenfor parlamentets kjerneområde og bidrar til at opposisjonen viker tilbake for å gripe inn med sterke føringer. Regjeringen må disponere over en viss handlefrihet for å ivareta landets interesser på best mulig måte. Også effektivitetshensyn tilsier at Rådets medlemmer bør stå relativt fritt. En aktiv og sterk involvering fra parlamentene kan virke ødeleggende på Rådets handlekapasitet og Unionens fremdrift. Samlet medfører det ovennevnte at konfliktnivået i parlamentene hva angår europapolitikken gjennomgående er lavere enn for innenrikspolitiske saker. I stedet står nasjonal enighet og konsensus i høysetet. Det gjelder tilsvarende for Europautvalget på Stortinget under EØS-regimet. Til en viss grad kan det forklares med at en del av sakene er mindre politiserte enn ellers. Men mest har det nok å gjøre med erkjennelsen at dette også er «utenrikspolitikk».

Selv om visse momenter taler for at parlamentene bør være forsiktige med å gripe inn overfor regjeringen i forkant, gjør de samme hensyn seg ikke gjeldende *i ettertid*. Her bør opposisjonen være meget aktiv og utnytte alle granskingsbeføyelser som står til disposisjon. Det har en egenverdi å ansvarliggjøre regjeringsmedlemmene på denne



måten. Det bidrar til bevisstgjøring og skjerpelse. De vet at de overvåkes nøye når de opptrer i Brussel.

I EFTA-landet Norge, med EØS-tilknytningen til Europa, får Stortinget noe andre rammebetingelser. Alle parlamenter i EU går «oppstrøms» i beslutningsprosessen.<sup>386</sup> De parlamentene som har lyktes best, kommer inn på et tidlig stadium. For Norges del blir dette synspunktet bare forsterket. Det er et paradoks at Stortinget kommer inn så sent i prosessen når det kun er i *forberedelsesfasen* Norge er sikret formelle rettigheter. At den norske tilknytningsformen er gjennom EØS, betyr ikke per definisjon at vi skal ha en litt dårligere utgave av alt. I stedet må Stortinget helt til «kilden». Det er her Norge har formelle kanaler og kan bidra i utformingen av nytt regelverk. Regjeringen bør så tidlig som mulig identifisere EØS-relevante europeiske initiativ. Grønn- og hvitbøker som er av interesse for Norge, bør legges frem for Stortinget gjennom korte, poengterte notater fra det berørte fagdepartementet.<sup>387</sup> Dette behøver heller ikke å forårsake noe betydelig merarbeid i forvaltningen, da en i stor grad kan se hen til de danske *grundnotater*. Slike notater egner seg for så vel behandling i fagkomiteene som konsultasjon i Europautvalget. Når Kommisjonen legger frem lovforslagene, er det på mange måter allerede for sent. Da følger en lang periode hvor Norge befinner seg i det som har blitt beskrevet som «et totalt mørke».<sup>388</sup>

Det er også behov for å presisere konsultasjonsplikten innhold. Den vide ordlyden i Fo. § 13 a i dag medfører en risiko for at bestemmelsen blir uten substans. Her bør en bevisst tenke gjennom hvilke saker som egner seg for konsultasjon, dvs. på hvilke områder Stortinget kan bidra med reelle råd og innspill. I dag foregår dette litt etter innfallsmetoden. En presis avgrensning av utvalgets mandat vil gjøre møtene mer forutsigbare og dermed styrke kontrollen. Det er interessant at rettstvistene med ESA de siste årene har utgjort en hovedbestanddel av drøftelsene. Stortinget er ellers aldri inne i bildet når det reises søksmål mot staten. Det er forvaltningens bord. Men traktatbruddssaker reiser strategiske spørsmål som i prinsippet egner seg godt for et fortrolig parlamentarisk organ. Særlig gjelder det vurderingen av om Norge skal bøye av.

Avtaler med EU på justis- og innenriksområdet omfattes nå av konsultasjonsplikten. Da ville det ikke være unaturlig også å henvise drøftelser under andre søyle til Europautvalget. Det gjelder især ESDP-bidrag, men også blant annet norsk tilslutning til EUs felles erklæringer og holdninger. I så fall ville samtlige norske relasjoner med EU være konsentrert i ett og samme organ. Noe av utfordringen siden 1994 har vært at Europautvalget har hatt lav prestisje blant representantene, iallfall ut fra tidsforbruk og

---

<sup>386</sup> På engelsk: upstream. Det er en vanlig metafor i den relevante litteraturen.

<sup>387</sup> Med utenriksdepartementet eller Statsministerens kontor som koordinerende instans.

<sup>388</sup> Paal Frisvold på et foredrag i den norske delegasjonen i Brussel 16. mars 2007.

fremmøteprosent å dømme. Et praktisk problem er imidlertid at det kan medføre en viss overlapping siden slike spørsmål etter forholdene omfattes av regjeringens konsultasjonsplikt overfor den utvidede utenrikskomiteen. I Danmark har en løst dette ved at regjeringen kun *orienterer* Europaudvalget om saker under andre søyle.

Et særegent trekk ved Stortingets ordning er for øvrig at medlemmene av Europautvalget er identiske med utenrikskomiteens. Det er slett ingen naturlov. Tvert imot er det unikt for Stortinget. En logisk konsekvens av erkjennelsen at EU-spørsmål i stor grad er «innenrikspolitikk», er et bredere sammensatt utvalg.

Europautvalgets leder har begynt en «alenegang» mot Brussel.<sup>389</sup> Det gjenstår å se om resten av Stortinget vil følge etter.

---

<sup>389</sup> Jf. Morgenbladet nr. 11/2007 s. 8-9 om Aps medlemskap i partigruppen til *Party of European Socialists* – nest største partiet i Europaparlamentet – og representanten Akselsens (Ap) «frierferd» til partigruppemøtene.

# Kildeliste

## Litteratur

(registeret omfatter også litteratur som det ikke er direkte vist til i teksten)

Andenæs, Johs. og Arne Fliflet: Statsforfatningen i Norge, 10. utgave (Oslo, 2006: Universitetsforlaget).

Auel, Katrin og Berthold Rittberger: *Fluctuant nec merguntur*: The European Parliament, national parliaments, and European Integration. I: Jeremy Richardson (red.): European Union – Power and policy-making, 3rd edition (New York, 2006: Routledge).

Auel, Katrin: Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs, i: European Law Journal, Vol. 13, No. 4, July 2007 s. 487-504.

Barendt, Eric: An Introduction to Constitutional Law (New York, 1998: Oxford University Press).

Bell, John: French Constitutional Law (Oxford 1992: Oxford University Press).

Busck, Lars: Folketingets kontrol med forvaltningen (København, 1988: Gads Forlag).

Cassese, Antonio (red.): Parliamentary control over foreign policy: Legal essays (Alphen aan den Rijn/Germantown, Maryland, 1980: Sijthoff & Noordhoff).

Colban, Erik: Stortinget og utenrikspolitikken (Oslo-Bergen 1961: Universitetsforlaget).

Damgaard, Erik: Folkets styre. Magt og Ansvar i Dansk Politikk, del av Magtudredningen (Aarhus 2003: Aarhus Universitetsforlag).

Danielsen, Rolf: Tidsrommet 1870-1908, Det Norske Storting gjennom 150 år, bind II (Oslo: Gyldendal 1964).

Dimitrakopoulos, Dionyssis G.: Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments, i: Journal of Common Market Studies, Vol. 39, No. 3, 2001 s. 405-422.

Douglas-Scott, Sionaidh: Constitutional Law of the European Union (London, 2002: Pearson Education).

Fliflet, Arne: Stortingets innkallingsrett i historisk lys. Et bidrag til tolkingen av Grunnlovens § 75 h, Jussens Venner 1972 s. 69-120.

Fløistad, Brit: De nordiske medlemslandenes parlamenter og EU – om innvirkning på sine regjeringers EU-politikk (Stortingets utredningsseksjon, perspektivserien nr. 1/2006).

Friauf/Höfing: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, lösbladsystem (Berlin: Erich Schmidt Verlag)

Hegeland, Hans: Nationell EU-parlamentarism. Riksdagens arbete med EU-frågorna (Stockholm 2006: Santerus Förlag).

- Hobe, Stephan: Kommentar til artikkel 23 GG, 2001. I: Friauf/Höfling: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, løbladsystem (Berlin: Erich Schmidt Verlag).
- Holmberg, Erik og Nils Stjernquist: Vår författning, 13. upplagen, revidert av Magnus Isberg og Göran Regner (Stockholm, 2003: Norstedts Juridik).
- Horspool, Margot og Matthew Humphreys: European Union Law, 4th edition (Oxford 2006: Oxford University Press).
- Jensen, Jørgen Albæk: Parlamentarismens statsretlige betydning, 2. udgave (København, 1997: Jurist- og økonomforbundet).
- Jensen, Henrik: Europaudvalget – et udvalg i Folketinget, del av Magtudredningen (Aarhus, 2003: Aarhus Universitetsforlag).
- Jowell, Jeffrey og Dawn Oliver (red.): The Changing Constitution, 5th edition (Oxford, 2004: Oxford University Press).
- Jyränki, Antero (red.): National Constitutions in the Era of Integration (The Hague-London-Boston, 1999: Kluwer Law International).
- Klein, Hans: Kommentar til artikkel 40 GG, 1999. I: Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, løbladsystem (Verlag C. H. Beck).
- Kokott, Juliane: Federal States in Federal Europe: The German *Länder* and Problems of European Integration, i: Antero Jyränki (red.): National Constitutions in the Era of Integration (The Hague-London-Boston, 1999: Kluwer Law International).
- Larue, Thomas: Agents in Brussels. Delegation and Democracy in the European Union (Umeå, 2006: Umeå Universitet).
- Lenaerts, Koen og Piet Van Nuffel: Constitutional Law of the European Union, 2nd edition (London, 2005: Sweet & Maxwell).
- Mandag Morgen: Europas 785 mektigste folkevalgte, artikkelen i Ukebrevet Nr. 7, 19. februar 2007.
- Mandag Morgen: Norske eksperter i EU, artikkelen i Ukebrevet nr. 37, 19. november 2007.
- Mattson, Ingvar: Parliamentary Questioning in the Swedish Riksdag, i: Matti Wiberg (red.): Parliamentary control on the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends (Helsinki, 1994: The Finnish Political Science Association) s. 276-356.
- Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, løbladsystem (Verlag C. H. Beck).
- Maurer, Andreas og Wolfgang Wessels (red.): National Parliaments on their way to Europe: Losers or Latecomers? (Baden-Baden, 2001: Nomos Verlagsgesellschaft). Tilgjengelig på internett: [http://aei.pitt.edu/1476/01/National\\_Parliaments\\_Losers\\_or\\_Latecomers.pdf](http://aei.pitt.edu/1476/01/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf).
- Maurer, Andreas og Tina Bühler: National Parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing a democratic *and* efficient Mechanism, i: Federal Trust for Education and Research Online Papers No. 06/2002 ([http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/06\\_02.pdf](http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/06_02.pdf)).
- Melsæther, Jan Kåre: Valgt likegyldighet. Organiseringen av europapolitisk informasjon i Stortinget og Riksdagen (Oslo: ARENA Report 4/2004)

- Monfort, Sonia V. W.: Konge og Knekt? Forholdet mellom president og statsminister i Frankrikes Femte republikk (Oslo, 1999: Universitetet i Oslo).
- Morgenbladet: Til Brüssel på egen hånd, artikkelen i nr. 11, 16.-22. mars 2007.
- Narud, Hanne Marthe og Henry Valen, Demokrati og Ansvar (Oslo, 2007: Damm).
- Nergelius, Joakim: Svensk Statsrätt (Lund, 2006).
- Neunreiter, Karlheinz: The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation? I: Journal of Legislative Studies, Vol. 11, No. 3/4, 2005 s. 466-489.
- Nordby, Trond og Frode Veggeland: Lovgivningsmyndighetens suspensjon. Stortingets rolle under EØS-avtalen, i: Tidsskrift for Samfunnsforskning 1999 s. 87-109.
- Norton, Philip (red.): National Parliaments and the European Union (London, 1996: Frank Cass).
- Norton, Philip: Conclusion: Addressing the Democratic Deficit. I: Philip Norton (red.), National Parliaments and the European Union (London, 1996: Frank Cass) s. 177-193.
- Norton, Philip: The United Kingdom: Political Conflict, Parliamentary Scrutiny, i: Journal of Legislative Studies, Vol. 1, No. 3, 1995 s. 92-109.
- Nousiainen, Jaakko: Finlands styrelsesskick: Från ett blandat till ett parlamentariskt (publisert i den offisielle versjonen av Finlands grunnlov og Riksdagens arbeidsordning). Tilgjengelig på justitieministeriets sider om grunnloven: <http://www.om.fi/Etusivu/Perussaannoksia/Perustuslaki?lang=sv>.
- Pollak, Johannes og Peter Slominski: Influencing EU Politics? The Case of the Austrian Parliament, i: Journal of Common Market Studies, Vol. 41, No. 4, 2003 s. 707-729.
- Prakke, Lucas og Constantijn Kortmann (red.): Constitutional Law of 15 EU Member States (Deventer, 2004: Kluwer Law International).
- Prehn, Rasmus: Parliamentary control of government policy in the EU, i: The Parliamentarian, Issue Two, 2007 s. 142-144.
- Rasch, Bjørn Erik: Question Time in the Norwegian Storting – Theoretical and Empirical Considerations, i: Matti Wiberg (red.): Parliamentary control on the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends (Helsinki, 1994: The Finnish Political Science Association) s. 247-275.
- Rasmussen, Hjalte: EU-ret og EU-institutioner i kontekst, 2. udgave (København, 1995: Gad Jura).
- Raunio, Tapio: Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation, i: Journal of Legislative Studies, Vol. 11, No. 3/4, 2005 s. 319-342.
- Raunio, Tapio: The Parliament of Finland: A Model Case for Effective Scrutiny? I: Andreas Maurer og Wolfgang Wessels (red.): National Parliaments on their way to Europe: Losers or Latecomers? (Baden-Baden, 2001: Nomos Verlagsgesellschaft).
- Richardson, Jeremy: European Union – Power and policy-making, 3rd edition (New York, 2006: Routledge).
- Rieker, Pernille: Norway and the ESDP: Explaining Norwegian Participation in the EU's Security Policy, i: European Security, Vol. 15, No. 3, 2006 s. 281-298.

- Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave, ved Ole Espersen, bind I-II (København, 1980: Nyt Nordisk Forlag).
- Scholz, Rupert: Kommentar til artikkel 23 GG, 1996. I: Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, lösbladsystem (Verlag C. H. Beck).
- Sejersted, Fredrik: Kontroll og konstitusjon (Oslo, 2002: Cappelen).
- Sejersted, Fredrik: Innsyn og Integrasjon (Oslo, 1997: Universitetsforlaget).
- Sejersted, Fredrik: The Norwegian Parliament and European Integration – Reflections from Medium-Speed Europe. I: Eivind Smith (red.): National Parliaments as Cornerstones of European integration (The Hague/London/Boston, 1996: Kluwer Law International) s. 124-156.
- Sejersted, Fredrik m/fl.: EØS-rett, 2. utgave (Oslo, 2004: Universitetsforlaget).
- Smith, Eivind (red.): National Parliaments as Cornerstones of European integration (The Hague/London/Boston, 1996: Kluwer Law International).
- Smith, Eivind: Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget (Oslo 1997: Universitetsforlaget).
- Smith, Eivind: Om Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget. Utredning avgitt i 1986 til Stortingets granskingskommisjon i Reksten-saken. Inn tatt i Dok. nr. 7 (1987-88) s. 213-274.
- Stavang, Per: Tilbake til embetsmannsstaten? I: Lov og Rett 2003 s. 177-178.
- Stavang, Per: Parlamentarisme og folkestyre. Utvalgte statsrettslege emne, 4. utgave (Bergen, 2002: Fagbokforlaget).
- Stavang, Per: Storting og regjering. Om instruksar frå Stortinget til regjeringa (Bergen, 1999: Alma Mater).
- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller og Torbjörn Bergman (red.): Delegation and accountability in parliamentary democracies (Oxford, 2003: Oxford University Press).
- Svarstad, Dag: «*Paa et sagligt begrænset Omraade.*» EF-traktatens artikkel 308 og Grunnlovens § 93 (Oslo, 2004: Universitetsforlaget, IUSEF-serien nr. 46).
- Tocqueville, Alexis de: Democracy in America, volume 1, [1835] (New York 1990: Vintage Books).
- Turpin, Colin: British Government and the Constitution, 5th edition (Cambridge, 2005: Cambridge University Press).
- Urbantschitsch, Wolfgang: National Parliaments in the European Union – the Austrian Experience (Graz, 1998: Forschungsinstitut für Europarecht, Karl-Franzens Universität Graz).
- Weiler, J. H. H.: The Constitution of Europe. «Do the new clothes have an emperor?» and other essays on European integration (Cambridge 1999: Cambridge University Press).
- Weiler, J. H. H.: European democracy and its critics: polity and system. I: J. H. H. Weiler, The Constitution of Europe. «Do the new clothes have an emperor?» and other essays on European integration (Cambridge 1999: Cambridge University Press) s. 264-285.
- Weiler, J. H. H.: The Division of Competences in the European Union (European Parliament Working Paper Political Series W-26, 1997).

Wiberg, Matti (red.): Parliamentary control on the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends (Helsinki, 1994: The Finnish Political Science Association).

Wiberg, Matti og Antti Koura: The Logic of Parliamentary Questioning, i: Matti Wiberg (red.): Parliamentary control on the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends (Helsinki, 1994: The Finnish Political Science Association) s. 19-43.

Zahle, Henrik: Dansk forfatningsret 2, 3. udgave (København, 2001: Christian Ejlers' Forlag).

Zier, Matthias: Nationale Parlamente in der EU (Göttingen, 2005: V&R unipress).

### **Norske offentlige dokumenter**

St.prp. nr. 100 (1991-92), Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992.

Innst. S. nr. 112 (1993-94), Innstilling fra Stortingets presidentskap om hvilket organ i Stortinget som skal ha konsultasjoner med Regjeringen om EØS-saker.

Innst. S. nr. 205 (1993-94), Innstilling fra Stortingets presidentskap vedrørende § 13 a i Stortingets forretningsorden.

Dok. nr. 8:72 (1995-96), Framlegg frå stortingsrepresentantane Marit Arnstad, John Dale og Magnhild Meltveit Kleppa om informasjonsordningar om EØS-avtalen og endringar i Stortingets forretningsorden med sikte på å auka Stortinget sin medverknad i EØS-saker.

Innst. S. nr. 246 (1995-96), Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden – EØS-konsultasjonsorganet – og om framlegg frå stortingsrepresentantane Marit Arnstad, John Dale og Magnhild Meltveit Kleppa om informasjonsordningar om EØS-avtalen og endringar i Stortingets forretningsorden med sikte på å auka Stortinget sin medverknad i EØS-saker.

Innst. S. nr. 252 (1995-96) frå utanrikskomiteen om framlegg frå stortingsrepresentantane Marit Arnstad, John Dale og Magnhild Meltveit Kleppa om informasjonsordningar om EØS-avtalen og endringar i Stortingets forretningsorden med sikte på å auka Stortinget sin medverknad i EØS-saker.

St.meld. nr. 12 (2000-2001), Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre.

Innst. S. nr. 239 (2000-2001), Innstilling frå utanrikskomiteen om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre.

St.meld. nr. 27 (2001-2002), Om EØS-samarbeidet 1994-2001.

Innst. S. nr. 24 (2002-2003), Innstilling frå utanrikskomiteen om EØS-samarbeidet 1994-2001.

Dok. nr. 14 (2002-2003), Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Frøiland-utvalget).

Innst. S. nr. 210 (2002-2003), Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning.

Dok. nr. 12:1 (2003-2004), Grunnlovsforslag fra Jørgen Kosmo, Inge Lønning, Lodve Solholm, Ågot Valle, Odd Holten, Berit Brørby og Carl I. Hagen om endringer i Grunnloven §§ 20, 30, 86 og 87 og nye §§ 15 og 82 (Riksretten).

NOU 2003:30, Ny offentlighetslov.

Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2/2005, Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningens arbeid med utformingen av EØS-relevant regelverk.

Ot.prp. nr. 102 (2004-2005), Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

Ot.prp. nr. 9 (2005-2006), Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

Innst. O. nr. 41 (2005-2006), Innstilling fra justiskomiteen om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

St.meld. nr. 23 (2005-2006), Om gjennomføring av europapolitikken.

Innst. S. nr. 94 (2006-2007), Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Jørgen Kosmo, Inge Lønning, Lodve Solholm, Ågot Valle, Odd Holten, Berit Brørby og Carl I. Hagen om endringer i Grunnloven §§ 20, 30, 86 og 87 og nye §§ 15 og 82 (Riksretten).

Innst. S. nr. 114 (2006-2007), Innstilling fra utenrikskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Erna Solberg og Finn Martin Vallersnes om behandling av EØS-saker i Stortinget.

Innst. S. nr. 115 (2006-2007), Innstilling fra utenrikskomiteen om gjennomføring av europapolitikken.

Innst. S. nr. 38 (2007-2008), Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden – europapolitikken.

### **Svenske offentlige dokumenter**

SOU 1993:14, EG och våra grundlagar, Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG.

SOU 1994:10, Anslutning till EU. Förslag till övergripande lagstiftning. Betänkande av EG-alsutredningen.

SOU 1994:49, Utrikessekretessen, Betänkande av Utredningen om utrikessekretessen.

### **Dommer fra den tyske forfatningsdomstolen**

BVerfGE 89, 155 (1993).

### **Avgjørelser fra *le Conseil constitutionnell***

Avgjørelse nr. 59-2 DC av 17., 18. og 24. juni 1959.

### **Direktiver og forordninger**

Europaparlamentets og Rådets forordning Nr. 1049/2001 av 30. mai 2001 om aktindsigt i Europaparlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, EF-Tidende 2001 L 145 s. 43.

### **EU-dokumenter**



Kommisjonens meddelelse av 10. mai 2006, En dagsorden for EUs borgere, KOM(2006) 211 endelig.

Det europeiske råd: En overordnet politik for åpenhet, jf. bilag 1 til formannskapetets konklusjoner fra møtet i Brussel 15.-16. juni 2006.

Det Europeiske Konvent: Konklusjoner fra Arbejdsgruppe I vedrørende Nærhedsprincippet (tilgjengelig på: [http://european-convention.eu.int/doc\\_wg.asp?lang=EN](http://european-convention.eu.int/doc_wg.asp?lang=EN)).

Det Europeiske Konvent: Endelig rapport fra Arbejdsgruppe IV om de nationale parlamenters rolle.

### **Seminarer og foredrag**

Besøk i den norske delegasjonen i Brussel 16. mars 2007, med diverse foredrag.

Foredrag til samfunnsfaglærere om Stortinget og utenrikspolitikken på Stortinget 28. mars 2007, ved utenrikskomiteens (og Europautvalgets) sekretær Christian Syse.

Europabevegelsens seminar på Stortinget 30. mai 2007 om nasjonale parlamenter og EU. Innledere: Professor Dag Harald Claes, Ola Mannsåker (politisk rådgiver for Ap) samt Petros Fassoulas og Alistair Dillon (rådgivere i det britiske Overhusets EU-komite).

### **Internettsider**

<http://www.cosac.eu/en/info/scrutiny/>. En (summarisk) komparativ oversikt over hvordan de nasjonale parlamentene utøver kontroll med europapolitikken.

Mye informasjon har dessuten blitt hentet fra sidene til de ulike nasjonale parlamentene, samt EU-institusjonenes sider.